

Journal officiel

de l'Union européenne

C 44



Édition
de langue française

Communications et informations

56^e année

15 février 2013

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
Comité économique et social européen		
485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012		
2013/C 44/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Élaboration d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée — Les avantages pour les États membres insulaires» (avis exploratoire pour le compte de la présidence chypriote)	1
2013/C 44/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Connecter les "îlots énergétiques" de l'UE: croissance, compétitivité, solidarité et développement durable au sein du marché unique européen de l'énergie» (avis exploratoire à la demande de la présidence chypriote)	9
2013/C 44/03	Avis du Comité économique et social européen sur les «Tendances et conséquences des évolutions futures des secteurs des services à la personne, dans les domaines sociaux, médicaux et éducatifs dans l'Union européenne» (avis d'initiative)	16
2013/C 44/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Le principe de partenariat dans le cadre de la mise en œuvre des fonds relevant du cadre stratégique commun — Éléments en vue d'un code de conduite européen en matière de partenariat» SWD(2012) 106 final (avis d'initiative)	23
2013/C 44/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Mise en œuvre et suivi de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées par les institutions de l'UE, et rôle du CESE à cet égard» (avis d'initiative)	28

FR

Prix:
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 44/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Année européenne de la santé mentale — pour un meilleur travail et une plus grande qualité de vie» (avis d'initiative)	36
2013/C 44/07	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Agriculture sociale: soins verts et politiques sociales et de santé» (avis d'initiative)	44
2013/C 44/08	Avis du Comité économique et social européen sur «La qualité des services ferroviaires dans l'UE» (avis d'initiative)	49
2013/C 44/09	Avis du Comité économique et social européen sur «Les enjeux d'une définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général» (avis d'initiative)	53
2013/C 44/10	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'émergence d'une société civile en Chine: contribution de la société civile à l'année du dialogue interculturel UE-Chine et à son incidence durable»	59
2013/C 44/11	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Rio+20: bilan et perspectives» (supplément d'avis)	64

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012

2013/C 44/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil» COM(2012) 280 <i>final</i> — 2012/0150 (COD)	68
2013/C 44/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil» COM(2012) 496 <i>final</i> — 2011/0276 (COD)	76
2013/C 44/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Rapport sur la politique de la concurrence 2011» COM(2012) 253 <i>final</i>	83



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

485^e SESSION PLÉNIÈRE DES 12 ET 13 DÉCEMBRE 2012

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Élaboration d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée — Les avantages pour les États membres insulaires» (avis exploratoire pour le compte de la présidence chypriote)

(2013/C 44/01)

Rapporteur: **M. DIMITRIADIS**

Le 22 mai 2012, M. ANDREAS D. MAVROYIANNIS, ministre délégué chypriote chargé des affaires européennes, a consulté, au nom de la présidence chypriote du Conseil de l'Union européenne, le Comité économique et social sur le thème

«Élaboration d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée — les avantages pour les États membres insulaires».

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 21 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE estime que, malgré la situation extrêmement fragile et pour l'instant indécise qui prévaut en région méditerranéenne, les conditions sont réunies ⁽¹⁾ pour le lancement d'un dialogue à plusieurs niveaux entre la Commission, les États membres, les pays qui participent à la coopération euro-méditerranéenne, les collectivités locales et régionales et la société civile, en vue de la création d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée, subdivisée en deux parties, qui couvrira les besoins de la région en renforçant sa compétitivité internationale.

1.2 Le CESE reconnaît que la région méditerranéenne forme une zone particulièrement étendue, qui présente des caractéristiques variées du point de vue économique, social, politique et

culturel et est constituée de pays dont les structures et infrastructures sont elles aussi diversifiées (États membres de l'UE, États non membres de l'UE avec le statut de pays candidats, États non membres de l'UE participant au partenariat euro-méditerranéen) et il propose dès lors d'établir deux politiques sous-régionales, pour la Méditerranée orientale et occidentale, qui, par des coopérations, s'articuleront entre elles, ainsi qu'avec la stratégie macrorégionale pour la mer Ionienne et l'Adriatique.

1.3 Le CESE prend en considération les décisions du Conseil et l'opinion convergente exprimée par le Parlement européen, estimant qu'une stratégie macrorégionale ne doit exiger ni ressources financières supplémentaires, ni réglementations législatives accrues, ni organe de gestion additionnel (principe des «trois non»). Il juge cependant qu'il est nécessaire de financer une aide technique pour la collecte de données et la promotion des projets structurels qui sont nécessaires.

⁽¹⁾ Voir le rapport du Parlement européen sur l'évolution des stratégies macro-régionales de l'UE: pratiques actuelles et perspectives d'avenir, notamment en Méditerranée. Commission du développement régional. Rapporteur: F. Alfonsi (A7-0219/2012). Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2012 sur l'évolution des stratégies macro-régionales de l'UE: pratiques actuelles et perspectives d'avenir, notamment en Méditerranée (2011/2179/INI).

1.4 Le CESE est d'avis que le recours aux ressources importantes déjà engagées par l'UE pour financer les actions et les programmes au titre des Fonds structurels, ainsi que les instruments financiers de la BEI, constituent des moyens satisfaisants, qu'il convient d'utiliser d'une manière qui soit transparente mais aussi la plus souple possible. Il est également favorable à la création d'une banque euro-méditerranéenne d'investissement par l'intermédiaire de la BEI, ainsi qu'à une politique ouverte à des apports provenant de diverses institutions financières, comme, le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), la BERD, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Banque islamique de développement.

1.5 Le CESE estime qu'il s'impose en priorité de renforcer la coopération infrarégionale, grâce à l'intensification des relations commerciales, touristiques et industrielles mutuelles entre les pays du Sud de la Méditerranée.

1.6 Le CESE juge nécessaire que le Conseil prenne les décisions politiques requises pour régler immédiatement les problèmes en suspens afin que l'Union pour la Méditerranée devienne une instance de planification et de mise en œuvre de la nouvelle politique macrorégionale.

1.7 Le CESE considère que l'adoption immédiate de la stratégie pour l'Adriatique et la mer Ionienne par le Conseil (dans ses conclusions du 24 juin 2011) ouvrira la voie à la mise en place de la stratégie macrorégionale pour la Méditerranée.

1.8 Le CESE est d'avis que Chypre et Malte, ainsi que toutes les îles de la Méditerranée, auront un rôle particulièrement important à jouer dans toute nouvelle stratégie élaborée par l'UE. En effet, ces îles se trouvent dans une situation particulièrement difficile en raison du manque de possibilité de connexion et de communications avec les États membres continentaux de l'Union.

1.9 Le CESE souligne qu'il est d'une haute importance pour toute la zone méditerranéenne au sens large d'encourager la production agricole.

1.10 Le CESE affirme qu'il est indispensable d'étoffer les liaisons maritimes et aériennes des pays méditerranéens entre eux et, plus largement, avec le reste de l'UE.

1.11 Le CESE soutient qu'avec le présent avis, il lance le débat sur la nouvelle stratégie macrorégionale pour la Méditer-

ranée et ouvre les tractations sur ses grandes thématiques. Il déclare qu'il continuera à travailler sur cette question particulièrement importante, grâce à de nouveaux avis qui détailleront et approfondiront toutes les problématiques décrites dans le présent document.

2. Introduction

2.1 Pour son exercice de la présidence du Conseil de l'UE, au second semestre 2012, Chypre s'est fixé comme priorité l'élaboration d'un avis intitulé «Stratégie macrorégionale pour la Méditerranée», avec comme approche spécifique «Quels avantages pour les petits pays insulaires?».

2.2 Le choix de confier cette étude au CESE résulte du rôle qu'il a joué dans l'élaboration d'avis consultatifs qui exposent et représentent les vues d'organisations de la société civile des États membres, en encourageant la démocratie participative au sein de l'UE.

2.3 Le thème choisi s'inscrit dans le prolongement de la réussite qu'a constituée la définition des approches macrorégionales pour la région de la mer Baltique⁽²⁾, ainsi que l'élaboration de stratégies macrorégionales de développement pour les régions du Danube, la région adriatique et ionienne et l'Atlantique, étant donné que la Méditerranée présente des caractéristiques particulières, avec des exigences correspondantes.

2.4 Cette stratégie aura pour objectif de créer des politiques coordonnées qui aideront les pays de la zone à resserrer leurs relations économiques et sociales et à collaborer pour répondre à des problèmes communs, en donnant à leur région la possibilité de devenir compétitive au plan international, prospère, sûre et durable sur le plan écologique. De plus, une telle stratégie macrorégionale permettra de coordonner l'ensemble des politiques, des objectifs et des actions des institutions européennes avec les États membres, les régions, les conseils économiques et sociaux locaux et tous les intervenants en région méditerranéenne en particulier dans les États insulaires méditerranéens de petite taille et isolés.

2.5 Il est également escompté que la stratégie résoudra les problèmes liés à la crise économique internationale actuelle et accélérera le rythme auquel s'effectueront la croissance, la création de perspectives d'emploi et la diminution du chômage.

(2) Avis du CESE sur le thème «Coopération macrorégionale - Étendre la stratégie pour la mer Baltique à d'autres macrorégions en Europe» - JO C 318 du 23.12.2009, p. 6; Avis du CESE sur le thème «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique» - (COM(2009) 248 final) - JO C 339 du 14.12.2010, p. 29.

2.6 À cet effet, l'avis adopte la définition de la stratégie macrorégionale donnée par la Commission⁽³⁾, qui pose qu'une stratégie est dite «macrorégionale» quand elle se réfère à une région qui comprend des territoires de différents pays ou régions qui partagent des éléments communs, par exemple une même zone, maritime ou autre, ou font face aux mêmes défis, comme des problèmes de développement, de changement climatique, d'échanges économiques et culturels limités, etc. Les stratégies macrorégionales constituent des approches qui, utilisant les outils, programmes et financements déjà existants, les mettent en œuvre pour réaliser les objectifs spécifiques de la macrorégion et visent à intégrer dans leur planification les ressources publiques et privées, afin que les politiques plus larges soient articulées avec les financements disponibles (européens, nationaux, régionaux). En outre, elles permettent la convergence des ressources des régions et des différents États membres dans le cadre de la mise en œuvre d'une «intergouvernance» coordonnée, ainsi que la création d'un «avantage mutuel» pour toutes les parties prenantes.

2.7 L'UE, percevant l'environnement politique et social changeant et particulièrement incertain qui prévaut dans les pays du Sud de la Méditerranée à l'issue des révolutions, a instauré une nouvelle approche vis-à-vis d'eux, intitulée «partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée», laquelle récompensera les pays qui font des progrès dans la mise en œuvre des réformes nécessaires en atteignant des objectifs précis et mesurables⁽⁴⁾.

3. Défis rencontrés par la région méditerranéenne

3.1 Il convient de noter qu'étant donné le grand nombre de programmes et d'initiatives qui ont déjà été élaborés tant au niveau de la Méditerranée au sens large (la relation euro-méditerranéenne, connue sous le nom de «processus de Barcelone») que pour des régions plus spécifiques de la Méditerranée comme la région ionienne et adriatique (la coopération territoriale dans le bassin méditerranéen, grâce à la macrorégion adriatico-ionienne), la nouvelle stratégie macrorégionale doit englober tous les pays de l'espace méditerranéen, à savoir les États membres (Portugal, Espagne, France, Italie, Grèce, Chypre, Slovaquie et Malte) et les pays tiers (Croatie, Monténégro, Albanie, Turquie, Liban, Syrie, territoires palestiniens, Jordanie, Israël, Égypte, Libye, Algérie, Tunisie et Maroc).

3.2 Avant de définir le cadre des objectifs des actions et des politiques, il est toutefois nécessaire de préciser quels sont les défis rencontrés par la région:

3.2.1 En premier lieu, la Méditerranée, en particulier la Méditerranée orientale, a une grande importance historique et comprend des États membres de l'UE aussi bien que des pays tiers se trouvant à différents stades de développement. Du fait qu'elle soit, depuis des temps reculés, soumise à une occupation humaine, à une exploitation économique et à une intense circu-

lation de biens, de personnes et de vaisseaux de marine, la région méditerranéenne se caractérise par l'intensité de ses flux commerciaux et humains. Les relations économiques des pays de la région restent néanmoins particulièrement limitées; par exemple, il n'existe pas de connexions aériennes ou maritimes directes entre les pays de la Méditerranée orientale. Ce n'est pas sans fondement que certains considèrent que la «coopération euro-méditerranéenne» se limite malheureusement à une coopération entre les pays du Sud de la Méditerranée et l'UE ou à une coopération au niveau bilatéral avec certains États membres.

3.2.2 Par ailleurs, les déséquilibres économiques qui prévalent dans la région et l'hétérogénéité de ses niveaux de développement et de prospérité mais aussi les tensions dont elle est souvent parcourue, en particulier à l'époque actuelle, font que la circulation des personnes y a pris l'ampleur d'une migration économique permanente (légitime ou illégitime)⁽⁵⁾, avec des conséquences négatives tant pour les pays d'origine que pour les pays de destination, les mouvements de personnes en quête d'asile politique constituant un volet particulièrement préoccupant de cette problématique.

3.2.3 Troisièmement, la région de la Méditerranée reste un foyer d'instabilité politique et de conflits armés, produisant des effets indésirables en pertes de vies humaines, dégâts matériels et répercussions sur les échanges économiques et commerciaux et sur l'environnement. De plus, suite au déclenchement des révolutions arabes, la nécessité se fait sentir d'élaborer sur-le-champ une stratégie visant à renforcer les relations économiques et sociales entre les pays de la région par une initiative de l'UE, qui sera structurée par un dialogue démocratique avec les États, mais également la société civile⁽⁶⁾, et démontrera que l'UE se tient fondamentalement aux côtés des peuples du Sud de la Méditerranée⁽⁷⁾.

3.2.4 La région est, quatrièmement, une source de nombreuses matières premières précieuses, avec en premier lieu les réserves d'énergie du grand Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. La récente découverte de nouveaux gisements de gaz naturel constitue un événement marquant, qui devrait s'accompagner, pour l'UE, d'un approvisionnement supplémentaire en ressources énergétiques, sur des bases plus stables. Il est toutefois nécessaire de garantir les conditions de sécurité et d'améliorer les voies de communication, maritimes, aériennes et d'autres natures, entre la Méditerranée et le reste du monde, en mettant l'accent sur la marine marchande, qui représente une activité économique de poids dans la région.

⁽³⁾ «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique» (COM(2009) 248 final, JO C 339 du 14.12.2010, p. 29).

⁽⁴⁾ «Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la méditerranée» — COM(2011) 200 final du 8 mars 2011.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Communication sur la migration» (COM(2011) 248 final, JO C 248 du 25.8.2011, p. 135).

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le thème «Promouvoir des sociétés civiles représentatives dans la région Euromed» — JO C 376 du 22.12.2011, p. 32. et sur le thème «La région de la mer Baltique: le rôle de la société civile organisée pour améliorer la coopération régionale et identifier une stratégie régionale» — JO C 277 du 17.11.2009, p. 42.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur la communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation» — COM(2011) 303 final, JO C 43 du 15.2.2012, p. 89. Avis du CESE sur «Le rôle de l'Union européenne dans la consolidation de la paix dans les relations extérieures: meilleures pratiques et perspectives» — JO C 68 du 6.3.2012, p. 21.

3.2.5 Cinquièmement, la longue occupation de la région, son exploitation agricole, les récents épisodes de sécheresse à répétition, la surpêche mais aussi la densité du trafic maritime ont provoqué dans la région une pollution qui exerce des effets négatifs sur la vie marine et sur le littoral, avec des retombées dommageables pour l'activité touristique. Les exploitations agricoles produisent des volumes de plus en plus faibles de denrées, dont la valeur ne cesse de baisser⁽⁸⁾, la ressource marine a été progressivement épuisée et on constate une baisse des rendements des pêcheries.

3.2.6 En sixième lieu, une caractéristique commune à tous les pays méditerranéens est l'importance qu'y a prise l'industrie du tourisme en tant que vivier d'emplois et de croissance: c'est l'une des raisons pour lesquelles la promotion de la coopération touristique entre les pays de la région devrait être un élément clé de la stratégie pour le développement, afin de résoudre des problèmes d'ampleur, en particulier celui de la saisonnalité.

3.2.7 Un septième élément est le constat que l'utilisation des moyens technologiques et de communication offerts par l'Internet est limitée, principalement sur la rive sud de la Méditerranée, qu'il n'y existe ni effort de recherche, ni innovation, alors qu'il s'agit de domaines indispensables dans une économie moderne. En outre, les pays méditerranéens ne sont interconnectés que dans une mesure très réduite.

3.3 Il convient de signaler que les relations économiques, politiques et sociales entre les pays du nord de l'Afrique se trouvent à un niveau de développement particulièrement bas, si bien que la prétendue coopération euro-méditerranéenne se réduit en définitive à une coopération de l'UE avec certains pays seulement. Par ailleurs, les politiques et programmes que l'UE a mis en œuvre dans la région n'ont connu qu'un succès mitigé, en raison d'un manque de partenaires locaux efficaces, de la corruption⁽⁹⁾, mais aussi d'une compréhension insuffisante des mœurs, des traditions et des représentations sociales locales. Le processus de Barcelone, qui est en vigueur depuis 1995, a produit des résultats faibles, et le programme MEDA et l'Union pour la Méditerranée (UpM) n'ont quant à eux pas donné jusqu'à présent les résultats escomptés pour la promotion appropriée de la coopération entre l'UE et les pays du bassin méditerranéen.

4. Objectifs d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée

4.1 Compte tenu des défis listés ci-avant, il est proposé que les principaux objectifs de la stratégie macrorégionale s'énoncent comme suit:

4.1.1 atteindre un développement durable par le renforcement de la compétitivité des économies des pays de la région afin d'affronter la crise économique internationale actuelle et de créer des possibilités d'emploi et de réduire le chômage;

4.1.2 resserrer les liens entre les pays de la Méditerranée et faire de ces États un pont pour la communication entre l'UE, le

Moyen-Orient et l'Afrique, en vue de consolider les conditions propices à la paix, à la prospérité et à la cohésion régionale;

4.1.3 tracer les contours d'une politique énergétique ambitieuse pour desservir tant les pays de la région que l'UE, sachant que cette dernière a besoin de parvenir à diversifier ses fournisseurs d'énergie et de réduire sa dépendance vis-à-vis de la Russie;

4.1.4 renforcer la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes entre les pays méditerranéens qui n'appartiennent pas à l'UE;

4.1.5 améliorer le réseau de connexions pour permettre un accès rapide et sans obstacle pour les biens, les personnes et les services, en insistant particulièrement sur le transport en toute sécurité des ressources énergétiques;

4.1.6 renforcer le rôle des petits États membres insulaires de l'UE dans la région méditerranéenne, en l'occurrence Chypre et Malte, en lançant des initiatives pour améliorer les relations avec les partenaires méditerranéens, notamment par l'extension de la liaison électronique des pays de la région avec le reste du monde;

4.1.7 encourager des programmes visant à créer des emplois supplémentaires en faveur des groupes nécessitant une attention particulière⁽¹⁰⁾ (femmes, jeunes, personnes handicapées, etc.).

4.2 La stratégie macrorégionale pour la Méditerranée, déclinée en stratégies sous-régionales pour la Méditerranée orientale et la Méditerranée occidentale, doit viser à transformer la région en un espace véritablement novateur en matière de commerce, de tourisme, de culture, d'idées, d'innovation, de recherche et d'activités éducatives, en en faisant une région de paix pour atteindre le développement économique et social durable et la prospérité.

5. Approche stratégique en vue d'une macrorégion en Méditerranée

5.1 L'analyse effectuée ci-avant peut aider à identifier les principaux éléments d'une stratégie pour la région, ordonnés selon six piliers compatibles avec la stratégie européenne «Europe 2020»⁽¹¹⁾ qui sont les suivants:

5.1.1 Le **premier pilier** concerne la coopération et le développement économiques en lien avec les objectifs de durabilité, avec des interventions significatives en matière d'économie, et des composantes telles que:

— la définition, dans le cadre de la politique agricole commune, d'une stratégie à long terme pour une activité agricole durable, appuyée sur la formation, la technologie, l'innovation et la recherche;

— la mise en œuvre d'actions pour le développement de l'aquaculture;

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur «L'agriculture dans le partenariat euro-méditerranéen (notamment l'importance du travail des femmes dans le secteur agricole et le rôle des coopératives)» – JO C 347 du 18.12.2010, p. 41.

⁽⁹⁾ Avis du CESE sur «Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption dans les pays du sud de la Méditerranée», JO C 351, 15.11.2012, p. 27.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur «La promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes dans la région Euromed», JO C 256 du 27.10.2007, p. 144.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

- le soutien aux PME, qui représentent l'épine dorsale de l'activité économique locale;
- la libéralisation des échanges entre les pays de la région;
- la lutte contre la corruption, qui détruit les structures économiques et sociales et réduit la compétitivité;
- la promotion du développement touristique et culturel, en mettant l'accent sur la coopération transnationale, le souci d'attirer les investissements étrangers, le développement du tourisme de croisière à destinations multiples, ou la mise en valeur du patrimoine et des côtes par l'octroi d'un label de qualité.

5.1.2 Le **deuxième pilier** a trait à la protection de l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques, à savoir:

- la protection de la richesse marine et sous-marine, grâce à la régénération des stocks de poissons et l'atténuation des problèmes du changement climatique qui se profile;
- la prise de mesures supplémentaires de protection du littoral;
- le renforcement de la coopération entre les pays de la région en matière de protection et de répartition équitable des ressources hydriques;
- l'application des principes du développement durable dans les transports maritimes, avec l'utilisation de nouvelles technologies pour la circulation des bateaux, afin de faire baisser les coûts de fonctionnement et les émissions de CO₂.

5.1.3 Le **troisième pilier** concerne les transports, l'objectif étant de garantir les connexions et la sécurité pour le transport, par air comme par mer, des biens et des personnes. À cet égard, les objectifs visés sont:

- de renforcer et d'améliorer le transport maritime commercial par la collaboration entre les pays méditerranéens et de garantir des conditions de sécurité sur les itinéraires internationaux de navigation maritime, côtière et aérienne;
- de renforcer le réseau de connexions aériennes et maritimes entre les pays des régions concernées, ainsi qu'entre la Méditerranée orientale et occidentale et, enfin, le reste de l'UE;

- de développer de nouveaux couloirs maritimes ou d'améliorer ceux qui existent, en particulier pour donner aux États membres insulaires l'assurance de bénéficier de liaisons sûres et compétitives.

5.1.4 Le **quatrième pilier** concerne la coopération énergétique ⁽¹²⁾, pour les hydrocarbures, le gaz naturel, les énergies renouvelables et leur acheminement en toute sécurité depuis les pays producteurs vers l'UE et ailleurs. L'objectif à long terme de créer une «communauté de l'énergie UE - Sud de la Méditerranée» constitue un projet très ambitieux mais indispensable. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer une politique énergétique à niveaux multiples pour la Méditerranée, visant:

- la mise en valeur des gisements de gaz naturel qui viennent d'être découverts, ainsi que l'exploitation des sources d'énergie renouvelables telles que le solaire et l'éolien;
- le développement de sources d'énergie renouvelables par des initiatives régionales telles que, entre autres, le Plan solaire méditerranéen, Dii - L'énergie renouvelable qui rapproche les continents ou Medgrid;
- l'intégration des pays du Sud de la Méditerranée dans le marché intérieur de l'énergie.

5.1.5 Le **cinquième pilier** concerne l'innovation et la compétitivité. La stratégie devra exploiter les occasions offertes par les initiatives de l'UE déjà en vigueur dans les domaines de la recherche et de l'innovation, dans une optique de renforcement de la compétitivité, contribuant ainsi à prospérité des populations des pays de la région méditerranéenne au sens large, par des actions consistant:

- à promouvoir une réforme de l'éducation et l'adaptation des systèmes éducatifs aux exigences actuelles de développement, avec des politiques de formation de la main-d'œuvre;
- à instaurer une coopération plus étroite entre les universités, les entreprises et les instituts de chercheurs en matière de recherche et de technologie;
- à encourager des programmes d'échange de personnel scientifique et d'étudiants (programmes Erasmus, Leonardo Da Vinci, etc.);
- à renforcer les collaborations nouées entre les pays concernés pour améliorer les liaisons électroniques et l'accès à Internet.

⁽¹²⁾ Avis du CESE sur «La promotion des énergies renouvelables et la politique européenne de voisinage: le cas euro-méditerranéen», JO C 376 du 22.12.2011, p. 1.
Avis du CESE sur «La dimension extérieure de la politique énergétique européenne», JO C 182 du 4.8.2009, p. 8.

5.1.6 Le **sixième pilier** concerne l'immigration et la mobilité⁽¹³⁾, son champ d'application étant de promouvoir une immigration légale et bien gérée, le respect du droit international en matière d'asile, de réduire l'immigration clandestine, de lutter contre les réseaux criminels de traite des êtres humains, et, enfin, de protéger les droits de l'homme dans le cadre du contrôle des frontières:

- renforcement de la coopération pour le contrôle de l'immigration et de la mobilité entre les pays d'origine, de transit et d'accueil, ces derniers étant habituellement les États membres de l'UE;
- amélioration de la circulation, liberté de passage, et définition d'une nouvelle politique globale d'asile de l'UE appuyée:
 - sur les priorités du régime d'asile européen commun (RAEC),
 - sur l'amélioration de la coopération policière pour la prévention et la répression de la criminalité transfrontière.

6. Préalables indispensables pour atteindre les objectifs de la stratégie macrorégionale de développement en Méditerranée

6.1 La nouvelle stratégie macrorégionale pour la Méditerranée, subdivisée en deux volets sous-régionaux, doit s'inscrire dans le cadre la stratégie Europe 2020, des programmes existants et des dispositions financières de l'UE⁽¹⁴⁾ et utiliser par ailleurs les initiatives européennes comme le programme Interact, afin d'offrir assistance technique et formation⁽¹⁵⁾. Il sera cependant indispensable de créer une nouvelle infrastructure

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la «Migration et la mobilité – une approche globale» COM(2011) 743 final, JO C 191 du 29.6.2012, p. 134.

Avis du CESE sur les propositions suivantes: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas» COM(2011) 750 final – 2011/0365 (COD), «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds Asile et migration» COM(2011) 751 final – 2011/0366 (COD), «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises» COM(2011) 752 final – 2011/0367 (COD) et «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises» COM(2011) 753 final – 2011/0368 (COD), JO C 299 du 4.10.2012, p. 108.

⁽¹⁴⁾ Règlement (CE) N° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310 du 9.11.2006.

⁽¹⁵⁾ — www.interact-eu.net/about_us
— www.interact-eu.net/about_us/downloads/2544/INTERACT-factsheet_Mediterranean-lab_group_06.2010.pdf (qui concerne spécifiquement l'antenne pour la Méditerranée se trouvant à Valence).

de gestion et de renforcement du fonctionnement des institutions. La stratégie macrorégionale devra tracer de nouvelles approches qui seront profitables pour les pays concernés, en prévoyant des mesures pragmatiques et des politiques qui pourront être mises en œuvre avec succès.

6.2 Pour concevoir la stratégie pour la Méditerranée (Méditerranée orientale et Méditerranée occidentale), il conviendra d'utiliser tous les moyens à disposition et de l'articuler avec les aspects de l'approche méditerranéenne qui ont trait aux relations extérieures. Elle sera axée sur la coordination plus efficace entre les actions et politiques de la Commission européenne et celles des États membres, des régions, des collectivités locales et des autres acteurs concernés.

6.3 L'UE, reconnaissant le rôle particulièrement important de la Méditerranée, a décidé, lors du Sommet de Paris pour la Méditerranée, en 2008, de l'améliorer immédiatement sa politique de coopération par la création d'un mécanisme permanent appelé «Union pour la Méditerranée»⁽¹⁶⁾. Ce dispositif, dont le lancement s'est effectué à Barcelone et sur lequel ont été fondés de grands espoirs, a été chargé d'assumer des projets concrets concernant la pollution marine, la sécurité en mer, l'énergie et le développement des relations économiques entre tous les pays participant au partenariat euro-méditerranéen. Malheureusement, l'Union pour la Méditerranée n'a produit jusqu'à présent que des résultats particulièrement décevants.

6.4 Les macrorégions n'ont pas de frontières strictement définies. Par conséquent, les thèmes que l'on choisira de promouvoir doivent être axés sur les défis retenus d'un commun accord et sur les éléments communs qui permettent leur résolution et s'articuler en outre avec d'autres stratégies macrorégionales, telles que l'UE les aura définies, en mettant en œuvre un jeu limité de politiques et d'actions choisies par les pays participants.

7. Mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie

7.1 Dans le cadre défini ci-avant, l'approche de la stratégie macrorégionale pour la Méditerranée devrait, plus particulièrement, comprendre les objectifs spécifiques suivants:

7.1.1 créer un mécanisme approprié de coordination et de gouvernance pour la mise en œuvre de la stratégie macrorégionale, qui soit apte à coordonner le nombre important d'organes européens et d'acteurs locaux qui y seront associés. À cette fin, on suggérera les éléments suivants:

- confier la coordination de toutes les activités de la stratégie macrorégionale à la Commission (direction générale Politique régionale, en collaboration avec le Service européen d'action extérieure), afin qu'elle constitue une politique officielle de l'UE;

⁽¹⁶⁾ http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_fr.htm

— prévoir deux stratégies sous-régionales pour la Méditerranée, respectivement pour la Méditerranée orientale et la Méditerranée occidentale, eu égard à leurs spécificités géographiques, économiques, sociales et culturelles. Ces deux stratégies sous-régionales, ainsi que la stratégie pour l'Adriatique et la mer Ionienne, couvriront l'ensemble de la Méditerranée.

— Par ailleurs, il est proposé de prendre pour modèle de travail les structures utilisées dans la stratégie de l'Atlantique (direction générale Affaires maritimes et pêche), à savoir:

1. À l'initiative de la direction générale Politique régionale, il sera créé deux forums pour la Méditerranée (orientale et occidentale), qui procéderont à une description de la situation prévalant aujourd'hui dans chacune de ces régions et proposeront des plans d'action. Ces forums seront composés de représentants des organes institutionnels européens (Commission, Parlement, CESE et CdR), des pays méditerranéens, des pouvoirs régionaux et locaux et de la société civile.

2. Les forums seront assistés par deux comités de pilotage.

3. La Commission et les gouvernements évalueront les propositions finales des deux forums;

7.1.2 mettre en œuvre la politique de bon voisinage de l'UE. Jusqu'ici, l'approche des stratégies macrorégionales se limitait à transposer des politiques internes de l'UE. Cependant, pour réussir la réalisation d'une telle stratégie en Méditerranée, impliquant plusieurs pays extérieurs à l'UE, il est nécessaire d'appliquer également des aspects de politique extérieure, en mettant naturellement l'accent sur la politique de bon voisinage de l'UE.

7.1.3 Lancer de nouvelles politiques:

7.1.3.1 pour éduquer et former la main-d'œuvre;

7.1.3.2 pour améliorer les communications par Internet et la voie électronique, ainsi que pour perfectionner en permanence les services Internet dans la gouvernance électronique;

7.1.3.3 pour élaborer une programmation conjointe de la recherche et de l'innovation, aux fins du développement durable et de la formation professionnelle;

7.1.3.4 pour garantir la liberté de transit maritime et de circulation des biens, des personnes et de l'énergie, en mettant en œuvre une politique de services de transport sûrs et abordables et en créant de nouveaux couloirs maritimes, ainsi qu'en améliorant la navigation commerciale;

7.1.3.5 pour assurer des possibilités de liaisons efficaces, par mer et par air, entre toutes les régions de la Méditerranée et avec le reste du monde;

7.1.3.6 pour étoffer les relations commerciales et politiques, en créant des zones de libre-échange sur la base des accords

euro-méditerranéens existants et de l'élimination des barrières aux importations, grâce à des actions coordonnées telle que la convergence réglementaire;

7.1.3.7 pour prendre des dispositions dans les domaines de la concurrence, des marchés publics, de la protection des investissements et des questions sanitaires et phytosanitaires.

7.1.4 Les projets de coopération transfrontalière et inter-régionale peuvent être financés par les ressources financières existantes⁽¹⁷⁾, à savoir les Fonds structurels de l'UE, des contributions des États membres, des apports d'autres pays donateurs (par exemple la Norvège et la Suisse), la Banque européenne d'investissement (BEI)⁽¹⁸⁾, agissant par l'intermédiaire de la FEMIP⁽¹⁹⁾. (Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat), par le recours à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), moyennant un accord international, et par les crédits alloués à l'Union pour la Méditerranée, avec une éventuelle participation des collectivités locales, d'acteurs privés et d'ONG.

7.1.5 La nouvelle stratégie macrorégionale devra s'articuler fonctionnellement avec d'autres politiques de l'UE, comme la stratégie Europe 2020, la politique de cohésion, la nouvelle politique commune de l'agriculture et de la pêche, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et les réseaux transeuropéens des transports, des télécommunications et de l'énergie, le programme «Horizon 2020», la stratégie numérique, le programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (Cosme) et, surtout, la politique maritime intégrée et celle concernant le régime d'asile européen commun (RAEC)⁽²⁰⁾.

8. Le rôle des îles dans la nouvelle stratégie macrorégionale

8.1 C'est un fait indéniable que jusqu'à présent, aucune stratégie globale et permanente n'a été établie au niveau de l'UE pour tenir compte des besoins spécifiques des États insulaires membres de l'UE, Chypre et Malte, qui sont confrontés à des problèmes dans les domaines des transports et de l'énergie. Leur manque d'accessibilité fait obstacle à la réalisation du marché unique.

8.2 Une nouvelle stratégie macrorégionale pour la Méditerranée définira précisément les modes de connexion pour Chypre et Malte et permettra de créer des conditions propices à l'utilisation des ressources européennes.

8.3 Chypre (en Méditerranée orientale) et Malte (en Méditerranée occidentale) sont à même de jouer un rôle concret dans la mise en œuvre et la gestion de la nouvelle stratégie macrorégionale, en tant que sièges des organes de gouvernance qui seront institués ou transférés dans la région.

⁽¹⁷⁾ Pour la période jusqu'à fin 2013, les crédits disponibles sont d'environ 4 milliards d'euros pour la fourniture d'une assistance aux voisins méridionaux, dans le cadre du mécanisme européen de voisinage et de partenariat.

⁽¹⁸⁾ <http://www.eib.europa.eu/projects/regions/med/index.htm?lang=fr&lang=en>

⁽¹⁹⁾ <http://www.eib.europa.eu/infocentre/publications/all/femip-2011-annual-report.htm?lang=fr>

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union», COM(2008) 360 final.

9. Rôle potentiel du CESE dans la nouvelle stratégie pour la région de la Méditerranée

9.1 En collaboration avec les Conseils économiques et sociaux des États membres de Méditerranée et les organes similaires des pays d'Afrique du Nord (là où ils existent) mais aussi avec les organisations représentatives de la société civile, le CESE a décidé d'organiser une assemblée euro-méditerranéenne des Conseils économiques et sociaux, qui devrait être convoquée sous peu.

9.2 Le CESE dispose de l'expérience et des connaissances requises pour être membre des Forum pour la Méditerranée, dès lors qu'ils seront institués.

9.3 Le CESE a l'intention de continuer à élaborer des avis spécifiques pour approfondir et analyser la stratégie macrorégionale pour la Méditerranée.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Connecter les “îlots énergétiques” de l'UE: croissance, compétitivité, solidarité et développement durable au sein du marché unique européen de l'énergie» (avis exploratoire à la demande de la présidence chypriote)

(2013/C 44/02)

Rapporteur: **M. COULON**

Le 18 juillet 2012, la Présidence chypriote de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème:

«Connecter les “îlots énergétiques” de l'UE: croissance, compétitivité, solidarité et développement durable au sein du marché unique européen de l'énergie» (avis exploratoire à la demande de la présidence chypriote).

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 26 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre (séance du 13 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 5 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'«insularité énergétique», au sens large du terme, pénalise les pays et régions concernés en Europe, tant au plan économique que social et environnemental, la dépendance vis-à-vis des énergies fossiles importées y étant souvent forte. Elle favorise des divergences de prix considérables, qui contribuent à créer des disparités en termes de solidarité et de développement homogène des territoires européens.

1.2 Le CESE approuve l'objectif d'une disparition du phénomène d'insularité énergétique fixé par le Conseil européen en février 2011. Pour y parvenir, il soutient notamment les initiatives permettant de renforcer, autour d'axes prioritaires, les interconnexions énergétiques entre pays de l'Union. L'interconnexion des îlots énergétiques aux réseaux de pays tiers peut être prioritaire lorsque cette option est la plus pertinente pour sécuriser et diversifier leurs approvisionnements énergétiques.

1.3 Tous les États membres concernés par l'insularité énergétique ne se trouvent pas dans la même situation pour ce qui est de la production ou des possibilités d'importation d'énergie. Outre un développement des interconnexions, nécessité pour l'ensemble des îlots énergétiques mais également des autres États membres de l'UE, les solutions issues d'énergies locales doivent être adaptées à chaque cas de figure.

1.4 Concernant plus particulièrement les États baltes et les pays d'Europe centrale et orientale, le CESE demande que l'on s'efforce d'aplanir les divergences d'interprétation entre la Russie et l'UE concernant les principes en matière de marchés et d'approvisionnement énergétiques et de les consacrer dans les traités internationaux qui portent plus spécifiquement sur l'énergie et dont l'un pourrait être un nouvel accord de partenariat et de coopération (Cf. résolution du Parlement européen du 12 septembre 2012 sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune (12562/2011 – 2012/2050(INI)).

1.5 Pour ce qui est de la Communauté de l'énergie du sud-est de l'Europe, le CESE appelle de ses vœux un volet de concertation et d'intégration vers l'extérieur, ainsi qu'une nouvelle dimension «action de la société civile organisée».

1.6 Certains États ou régions européennes insulaires se trouvent à l'évidence dans une situation particulière. Par sa position géostratégique, la République de Chypre pourrait devenir un véritable *hub* énergétique, à la fois en matière d'énergies renouvelables, mais aussi pour les flux gaziers. D'une manière générale, la production endogène d'énergie doit être développée sur les îles. De ce point de vue, elles pourraient constituer des bancs d'essai (*test-beds*) privilégiés pour démontrer et valider de nouvelles technologies énergétiques. Des critères d'évaluation tenant compte de leurs particularités et de leurs besoins pourraient être appliqués lors de l'octroi de financements communautaires à des activités de développement et de démonstration. Cet effort collectif pourrait contribuer à corriger leurs handicaps en matière énergétique du fait qu'elles sont insuffisamment reliées au reste de l'Europe.

1.7 Le CESE recommande d'encourager simultanément le renforcement des interconnexions, le développement des énergies renouvelables endogènes et le déploiement de mesures d'efficacité énergétique et d'optimisation de la demande d'énergie. Les critères d'évaluation appliqués aux programmes de l'UE dans ces domaines devraient tenir compte de l'objectif de réduction de l'insularité énergétique, notamment dans la sélection des projets d'infrastructure énergétique d'intérêt commun.

1.8 Dans tous les cas de figure, si l'UE – de concert avec les États membres, les industriels et la société civile des territoires concernés – n'engage pas rapidement des initiatives visant à mettre progressivement fin à l'insularité énergétique, il sera considérablement plus difficile de réaliser pleinement les objectifs de la stratégie Europe 2020 et de tirer entièrement parti des efforts communs déjà engagés en faveur de la croissance et de la compétitivité de l'UE.

1.9 Le CESE estime que, dans ce contexte, la pauvreté énergétique ne peut plus être considérée comme un problème purement national, voire local, relevant de la seule politique sociale. Étant donné qu'une partie des causes majeures de cette pauvreté dépasse le seul cadre national, le CESE souhaite que la politique énergétique de l'UE agisse sur les grands déséquilibres qui contribuent à ce phénomène. Les mesures politiques concrètes devraient donc désormais être évaluées à l'aune de leurs conséquences escomptées sur les facteurs susceptibles d'accentuer ou de réduire la pauvreté énergétique.

1.10 Le CESE estime que l'existence d'îlots énergétiques a un coût pour la collectivité. Ce coût doit être évalué et les solutions pour le réduire doivent s'inscrire dans une démarche globale: il convient de parachever la politique européenne de l'énergie et de lui donner des moyens d'action en adéquation à la fois avec le degré d'interdépendance des États membres et les difficultés qu'ils rencontrent. Afin d'appréhender l'impact complet de ce phénomène, le CESE appelle de ses vœux la réalisation par la Commission européenne d'une étude exhaustive sur le «coût de la non-Europe de l'énergie» induit par l'existence des «îlots énergétiques».

1.11 Le CESE plaide pour une évaluation transparente, globale et précise des coûts – y compris externes – des énergies fossiles ainsi que de ceux des énergies renouvelables, y compris les coûts indirects liés au renforcement du réseau, à la capacité de *back-up* et au soutien nécessaire aux technologies vertes. Cette évaluation est indispensable pour guider au mieux les choix d'investissement et les choix politiques, notamment dans la perspective d'un fort développement de la production d'énergie renouvelable dans certains îlots énergétiques en vue de son exportation vers des États de l'Union européenne ou des pays tiers.

2. Introduction: des insularités multiples aux origines géographiques et politiques

2.1 La demande de la Présidence Chypriote est un exemple supplémentaire de la nécessité d'eupéaniser la politique énergétique et de créer une «Communauté européenne de l'énergie», tel que le CESE le préconise ⁽¹⁾. Celle-ci suppose en effet une cohésion territoriale renforcée et une vision homogène du développement des territoires européens. L'objectif de mieux connecter les «îlots énergétiques» de l'UE participe ainsi des orientations concrètes susceptibles d'améliorer la coopération dans le domaine de l'énergie que l'avis sur «Associer la société civile à la mise en place d'une future communauté européenne de l'énergie» ⁽²⁾ a appelé de ses vœux en janvier 2012.

2.2 Dans le contexte de la saisine de la Présidence chypriote et des discussions au niveau européen (voir notamment le point 5 des conclusions du Conseil européen du 4.2.2011, EUCO 2/1/11 REV 1), le terme d'insularité énergétique ou d'«îlot énergétique» renvoie dans le présent avis à un territoire insulaire ou continental peu ou pas doté en sources d'énergie endogènes, insuffisamment connecté aux réseaux de transport d'énergie et, par conséquent, souvent dépendant d'une source ou d'un fournisseur d'énergie externes. La diversité des bilans énergétiques des États membres laisse ainsi apparaître de grandes lignes de fracture entre eux. Le concept d'«îlot énergétique» revêt donc un caractère à la fois technique et (géo) politique (dépendance à l'égard d'un fournisseur unique).

2.3 Parmi les éléments à prendre en compte figurent notamment le manque d'interconnexions, la dépendance vis-à-vis d'une source d'énergie et/ou d'un fournisseur uniques, l'éloignement des lieux de production/axes de transport d'énergie, le coût des investissements au regard de la taille du marché, la difficulté à modifier les tendances lourdes des politiques énergétiques nationales, les spécificités géographiques/climatiques.

2.4 Si l'on s'en tient à la définition d'Eurostat, l'union européenne compte plusieurs centaines d'îles de tailles et de statuts différents. Outre quatre États membres – Chypre, la République d'Irlande, Malte et le Royaume-Uni – plus de 286 îles sont habitées en Europe par plus de 10 millions d'habitants: mer du Nord et mer Baltique, régions ultrapériphériques (RUP) pour trois États membres (Canaries pour l'Espagne, Madère et Açores pour le Portugal, Réunion, Mayotte, Guyane, Martinique, Guadeloupe et Saint-Martin pour la France). Les différentes îles rattachées aux États membres, y compris les RUP ne seront pas prises en compte individuellement dans le présent avis.

2.5 Il existe un type d'«insularité énergétique» liée essentiellement à l'histoire du XX^e siècle. La péninsule ibérique reste toujours une quasi-île énergétique, les régimes franquiste et salazariste ayant privilégié l'autarcie dans la plupart des politiques de réseau: transports, notamment ferroviaire, et électricité avec très peu de liaisons extérieures, notamment avec le reste du continent européen via la France. Cette situation n'a pu être réglée, ces vingt dernières années, du fait des nombreuses oppositions locales aux différents projets de renforcement des réseaux traversant les Pyrénées. Ce problème est en cours de résolution; une nouvelle liaison électrique à courant continu permettra sous peu plus d'échanges avec le sud-ouest méditerranéen. Mais, au-delà du renforcement de l'interconnexion électrique France-Espagne (qui verra, en 2014, les capacités de transit passer de 1 400 à 2 800 MW), il sera sans doute nécessaire dans les prochaines années d'envisager d'autres axes d'échange d'énergie entre la péninsule ibérique et le reste du continent européen. L'objectif de disposer de 4 000 MW de capacités d'échange d'ici 2020, notamment par une nouvelle interconnexion électrique sur le versant atlantique, doit être soutenu. Ce projet doit être

⁽¹⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 15-20.

⁽²⁾ Ibid.

inscrit dans la liste des projets d'intérêt commun européens qui sera arrêtée dans le cadre du règlement concernant les orientations pour le réseau transeuropéen d'infrastructures.

2.6 Les États baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie) font, eux aussi, figure d'îlots énergétiques vis-à-vis de l'UE, leurs réseaux étant exclusivement dépendants de l'ancien partenaire «exclusif», la Russie, (dans une moindre mesure de la Biélorussie). Il y a là une priorité en termes d'intégration énergétique européenne; il est en effet paradoxal que les trois États baltes soient parties intégrantes de l'union politique sans pour autant bénéficier, à ce jour, des avantages de l'intégration et de la solidarité intra-européenne en matière d'énergie. Comment accepter qu'ils dépendent d'un pays tiers, par ailleurs désormais membre de l'OMC, qui ne respecte pas les standards européens en matière d'accès aux réseaux, n'a pas rejoint la Charte de l'énergie et ne favorise pas le renforcement des interconnexions avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)? Le CESE appelle donc de ses vœux une réduction des disparités entre les marchés de l'énergie russe et européen et un nouvel accord de partenariat et de coopération, ambitieux et global, comprenant un chapitre spécifique consacré à la coopération énergétique (Cf. résolution du Parlement européen du 12 septembre 2012 sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune (12562/2011 – 2012/2050 (INI)).

2.7 Le sud-est de l'Europe (la région Balkanique) est une région de transit et les progrès de certains États en vue de leur adhésion à l'UE (Croatie, mais aussi Serbie, Monténégro, ARYM,...) nécessitent des évolutions en relation notamment avec les États voisins membres de l'UE (Roumanie, Bulgarie, Grèce, Slovaquie, Autriche, bientôt Croatie). La création d'une Communauté de l'énergie dans cette région est symptomatique d'une prise de conscience et elle doit être encouragée et enrichie, notamment par la consultation efficace et transparente des organisations de la société civile de la région sur la stratégie énergétique.

2.8 D'une manière générale, l'ensemble des États membres de l'UE se trouvent dans une situation d'interdépendance très étroite entre eux. Pour certains d'entre eux, bien que n'étant pas *stricto sensu* des «îlots énergétiques», le degré de dépendance vis-à-vis des voisins, notamment en Europe centrale et orientale, en particulier la Hongrie, est extrêmement fort. Le CESE estime qu'il est dès lors indispensable de mener une politique énergétique commune en adéquation avec cet état de fait. Dans ce contexte, une réflexion générale de l'Union en faveur d'une meilleure solidarité intra-communautaire s'impose. Cet aspect est d'ailleurs rappelé dans l'article 194 TFUE.

3. L'insularité énergétique nuit à la performance économique de l'Europe et freine sa dimension sociale

3.1 L'insularité énergétique recouvre des réalités bien différentes mais dont les conséquences sont quasi-identiques, quelle

que soit la situation. Les répercussions de ces «insularités» se traduisent quasiment toujours par:

- une insécurité accrue des approvisionnements;
- des variations de prix souvent à la hausse et des activités industrielles et commerciales dépendantes;
- une précarité énergétique plus importante des populations dans ces États ou régions;
- un impact négatif sur leur compétitivité économique;
- une pression environnementale accrue;
- une instabilité des relations politiques et économiques entre l'Union européenne et les pays tiers.

3.2 La demande énergétique est forte et en croissance dans les îlots énergétiques comme dans les autres territoires de l'UE. Dans ces conditions, les conséquences d'un approvisionnement potentiellement moins fiable et en tout état de cause nettement plus coûteux pénalisent fortement la compétitivité économique des îlots énergétiques. Certains secteurs industriels, et par conséquent les emplois, peuvent être menacés, certaines activités devenant insuffisamment rentables.

3.3 De la même manière, les prix élevés de l'énergie pèsent lourdement sur le budget des ménages. La pauvreté énergétique a longtemps été considérée comme un problème purement national, voire local. De fait, les interventions directes visant à aider les individus relèvent de ces niveaux. Cela étant, une partie des causes majeures de la pauvreté énergétique dépassent le seul cadre national et, en agissant sur les grands déséquilibres, la politique énergétique de l'UE doit elle aussi contribuer à réduire ce phénomène.

3.4 La dépendance souvent très forte vis-à-vis de combustibles fossiles, notamment le pétrole, maintient par ailleurs les émissions de CO₂ à un niveau élevé. Compte tenu des normes environnementales (directive sur les émissions industrielles) et du souci général de préserver la santé humaine, des investissements conséquents devront être réalisés afin de réduire ces émissions. Ces coûts doivent également être intégrés à la facture énergétique des îlots énergétiques.

3.5 Les conséquences d'une situation d'insularité énergétique devraient être mieux évaluées, tant en termes de croissance, de compétitivité et de développement durable pour les territoires

concernés que de solidarité, de cohésion et de «manque à gagner» pour le reste de l'UE en l'absence d'un marché de l'énergie complet et fonctionnel en tout point de l'Union. Le CESE estime que l'existence d'îlots énergétiques a un coût pour la collectivité. Ce coût doit être évalué et les solutions pour le réduire doivent s'inscrire dans une démarche globale: il convient de parachever la politique européenne de l'énergie et de lui donner des moyens d'action en adéquation à la fois avec le degré d'interdépendance des États membres et les difficultés qu'ils rencontrent.

3.6 Au-delà de la démonstration des bénéfices d'une intégration européenne accrue, l'objectif est bien de promouvoir le développement industriel et, partant, l'emploi. La compétitivité de l'industrie européenne est tributaire de nombreux éléments sur lesquels les pouvoirs publics n'ont pas ou peu de prise. L'enjeu consiste donc à éviter que la politique énergétique – sur laquelle l'UE peut et doit d'agir – ne devienne un facteur limitant de la croissance et de l'emploi. Le CESE invite dès à présent les États membres et la Commission européenne à ne pas retarder davantage l'application des mesures déjà mises en évidence et susceptibles de réduire les coûts énergétiques et d'accroître la sécurité des approvisionnements, par exemple: une meilleure coordination des décisions nationales en matière d'énergie et une planification commune des infrastructures et des réseaux, la création de groupements européens d'achats d'énergies fossiles et, le cas échéant, des mandats de négociation européens avec les partenaires extérieurs.

4. Quelles solutions? Développer les énergies renouvelables et renforcer les infrastructures de réseaux

4.1 Deux solutions semblent privilégiées à ce stade: d'une part l'interconnexion accrue des îlots énergétiques au marché intérieur de l'énergie (infrastructures et organisation du marché) afin d'accroître la solidarité de fait et de mettre en adéquation l'organisation technique du réseau européen avec les objectifs politiques et législatifs de l'UE, et de l'autre promouvoir des sources d'énergie alternatives, concrètement la production locale d'énergies renouvelables. Cela suppose d'en mettre en évidence le potentiel – s'il existe – et de proposer des actions pour l'exploiter pleinement de manière viable. Enfin, encourager l'efficacité énergétique et la gestion de la demande à travers les réseaux intelligents peut contribuer à optimiser la demande d'énergie.

4.2 La Commission européenne a d'ores et déjà engagé une réforme importante de la politique européenne de soutien aux infrastructures énergétiques, en particulier les interconnexions (cf. *Connecting Europe Facility*) sur laquelle le CESE s'est prononcé favorablement⁽³⁾. Cela étant, il pourrait être utile d'aller plus loin encore dans la planification commune des infrastructures, comme le CESE le préconise dans son avis sur la communauté européenne de l'énergie⁽⁴⁾. En matière d'électricité, le Conseil européen avait fixé en 2002 aux États membres un objectif de construction d'interconnexion équivalent à 10 % de leur capa-

acité de production installée. On est encore loin de ce pourcentage sur certaines frontières électriques européennes, qui restent toujours congestionnées.

4.3 L'essor massif des énergies renouvelables en mer du Nord, du solaire et de l'éolien dans le sud de l'Europe va exiger d'autre part de nouvelles infrastructures, plus «intelligentes», pour les intégrer au mieux au grand réseau européen. Ces progrès sur les *smart grids* pourraient permettre de diminuer de 9 % la consommation à l'horizon 2020 et de réduire les émissions de CO₂ de 9 à 15 %. Le déploiement de réseaux intelligents et de dispositifs de gestion de la demande peut être plus aisé sur des marchés plus petits et donner plus rapidement de meilleurs résultats. Associé à des mesures renforcées d'efficacité énergétique, il peut contribuer significativement à l'optimisation de la demande d'énergie. Les investissements – conséquents – à réaliser sont à mettre en regard avec une maîtrise totale de l'action dans ce domaine, une réduction du volume de la facture énergétique dans un contexte de hausse des prix et un besoin moindre d'investissement dans les capacités de génération conventionnelles (réduction en volume des marges d'exploitation) ou renouvelables.

4.4 Au total, ENTSO-E estime que dans les dix prochaines années, il faudra construire en Europe 52 300 km de nouvelles lignes à très haute tension, moyennant un investissement global de 104 milliards d'euros, autour d'une centaine de projets prioritaires, dont 80 % induits par le développement des énergies renouvelables. La notion d'échelle dans les îlots énergétiques dotés d'un potentiel dans ce domaine rend l'intégration des énergies renouvelables plus délicate encore si leur réseau est de taille réduite. La capacité de production des installations industrielles d'énergie renouvelable (par opposition à la production décentralisée) peut représenter un pourcentage relativement élevé de la production ou de la consommation dont les effets, notamment l'intermittence, sont plus difficiles à gérer.

4.5 Le renforcement des interconnexions est donc essentiel pour accroître la sécurité des approvisionnements mais également pour permettre de mieux équilibrer la production et la consommation d'énergie sur un réseau élargi dans un contexte de fort développement des énergies renouvelables. Cela vaut également pour les capacités conventionnelles qui prennent le relai en cas d'arrêt ou de ralentissement sensible de la production d'énergies renouvelables.

4.6 Le développement des énergies renouvelables suppose une capacité de *back-up* flexible, adaptée et susceptible de fonctionner à faible génération (*low baseload*). Le gaz naturel liquéfié (GNL) peut constituer une réponse à la dépendance vis-à-vis d'un fournisseur unique de gaz et aux prix élevés qu'il pratique tout en offrant une solution plus flexible et moins coûteuse que le pétrole, permettant d'accompagner le développement d'énergies renouvelables. Le développement du GNL suppose toutefois des investissements conséquents dans les infrastructures portuaires et de stockage.

⁽³⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 125-129.

⁽⁴⁾ Voir note de bas de page n° 1.

4.7 Le CESE est convaincu que l'avenir du système énergétique européen passe notamment par de meilleures interconnexions et le développement des énergies renouvelables, *a fortiori* pour les îlots énergétiques, afin d'améliorer la sécurité d'approvisionnement. L'utilisation des énergies fossiles restera prédominante mais l'accroissement de la production d'énergie renouvelable rendra indispensable un renforcement drastique du réseau au niveau national et européen (cf. avis du CESE sur la feuille de route énergie 2050 et l'option dite sans regret) ⁽⁵⁾.

4.8 Toutefois, cette nécessité ne se concrétisera pas efficacement sans une évaluation transparente, globale et précise des coûts. Une connaissance la plus objective possible des coûts – y compris externes – des énergies fossiles ainsi que des surcoûts engendrés par les sources renouvelables doit être disponible afin de pouvoir guider au mieux les choix d'investissement et les choix politiques. Les études sur ces coûts indirects sont largement contradictoires, ce qui rend ce besoin d'autant plus pressant.

4.9 S'agissant des énergies renouvelables, il importe de prendre en considération à la fois le montant des investissements dans les nouvelles capacités de production mais également les coûts liés au renforcement du réseau et ceux liés aux éventuelles subventions. Sur ce dernier point, il peut être nécessaire de soutenir davantage les territoires plus dépendants sur le plan énergétique et où les énergies renouvelables ont jusqu'à présent été moins développées. Cela étant, il importera que le rythme d'augmentation de la production d'énergie verte soit compatible avec celui du renforcement du réseau. Il importe également de déterminer la capacité de *back-up* nécessaire par unité de production d'énergie renouvelable supplémentaire. Le *back-up* peut toutefois être importé mais cela suppose des interconnexions et une coopération régionale et européenne efficaces. Les modalités du soutien aux énergies renouvelables devront prendre en compte cet aspect afin d'optimiser le rythme de leur développement et le coût du soutien supporté par les contribuables.

4.10 L'ensemble de ces coûts, une fois évalués avec précision, devra être mis en regard avec la facture énergétique liée aux énergies fossiles importées intégrant l'ensemble des coûts y compris politiques et environnementaux. Cet exercice est indispensable afin d'évaluer les répercussions positives ou négatives sur la compétitivité du territoire. C'est également dans cette perspective que peut s'inscrire un fort développement de la production d'énergie renouvelable dans certains îlots énergétiques en vue de son exportation vers d'autres États de l'Union européenne ou des pays tiers.

4.11 Le CESE souhaite que soient inclus prioritairement dans cette dynamique de renforcement des infrastructures les États et régions concernés par l'insularité énergétique, la détermination des axes prioritaires retenus devant prendre en compte leur dépendance accrue. À titre d'exemple, le *Baltic Energy Market Interconnection Plan* (BEMIP) pourrait poser les premiers jalons d'une meilleure coordination de la politique et du mix énergé-

tiques dans la région. Cela permettrait de désenclaver les réseaux énergétiques, notamment ceux de Lituanie, de Lettonie et d'Estonie.

4.12 Des avancées ont récemment été enregistrées dans la coopération entre la Lituanie et la Lettonie. Il existe dans ce domaine une initiative phare: la Lituanie construira à Klaipėda un terminal de gaz liquéfié lequel alimentera le réservoir de stockage d'Incukalns en Lettonie. La Lituanie estime que ce réservoir pourrait tenir lieu de «réserve régionale de gaz». Dans ce contexte, le CESE renvoie à sa proposition de mise en commun des ressources en énergies fossiles et notamment de groupements d'achats de gaz ⁽⁶⁾. La Lituanie, la Lettonie et l'Estonie développent et mettent en œuvre des projets d'interconnexion électrique (LitPol, Link NordBalt et Estlink 2) avec d'autres États membres de l'UE et notamment avec la Pologne. Dans le même temps, les trois États baltes travaillent à une intégration pleine et entière au système énergétique européen en combinant en mode synchrone les systèmes de production d'énergie électrique avec les réseaux d'électricité de l'Europe continentale (actuellement au stade de l'étude de faisabilité). Ce sont encore les États baltes qui développent conjointement le projet de centrale nucléaire de Visaginas susceptible de contribuer à assurer leur sécurité énergétique et de constituer un élément clé dans l'intégration du système électrique européen.

4.12.1 La nouvelle dimension énergétique de Chypre (importantes découvertes de gaz dans ses eaux territoriales) peut en faire un acteur régional important. Une augmentation sensible de ses moyens de production en énergies renouvelables et une forte implication dans les projets ci-dessus mentionnés pourraient lui permettre de devenir un «hub» énergétique, tourné vers une meilleure intégration régionale, et un acteur de la politique de voisinage en matière énergétique. Le choix récent des opérateurs pour l'exploitation future des champs gaziers chypriotes doit permettre à la fois une meilleure intégration dans l'Union et une politique de voisinage active.

4.13 De plus, la dépendance vis-à-vis d'un seul fournisseur pourra être réduite par la mise en œuvre du 3^e paquet énergétique. La question de l'organisation régionale des marchés est elle aussi essentielle: la Lituanie et l'Estonie participent déjà à Nord Pool Spot, le marché de l'électricité des États baltes et nordiques, que la Lettonie envisage de rejoindre l'année prochaine. Au-delà de cet exemple, le CESE encourage les États baltes à rechercher des réponses communes à leurs besoins, et à développer le dialogue énergétique régional.

4.14 Les interconnexions doivent être accrues avec les États tiers voisins de l'UE qui pourraient soit produire et exporter de l'énergie vers l'UE soit assurer son transit vers l'UE à partir d'autres lieux de production. Cela vaut notamment pour les projets énergétiques du pourtour méditerranéen (Plan solaire méditerranéen, Medgrid, volet «énergie» de l'Union pour la Méditerranée, Desertec, etc.) en demandant l'association des pays (Chypre, Malte) ou régions concernées (Crète, Sardaigne, Corse, Sicile, Baléares...) à ces projets.

⁽⁵⁾ JO C 229 du 31.7.2012, pp. 126-132.

⁽⁶⁾ Voir note de bas de page n° 1.

4.15 La communauté de l'énergie [du sud-est de l'Europe] doit avoir un volet de concertation et d'intégration vers l'extérieur, ainsi qu'une dimension «action de la société civile organisée»: dans ce domaine, les comités consultatifs conjoints du CESE (ARYM, Monténégro, Croatie) ainsi que les CES et institutions similaires de ces pays doivent jouer un rôle.

4.16 Par ailleurs, la démonstration et le développement d'énergies renouvelables pourraient être davantage mis en avant, notamment en lien avec la feuille de route Énergie 2050 et la récente communication sur l'intégration des énergies renouvelables dans le marché intérieur (COM(2012) 271 final).

4.17 Des solutions et propositions concertées au sein de l'UE et à sa périphérie sont nécessaires, associant:

- les États membres;
- la Commission européenne, coordinateur incontournable des débats et propositions de solutions;
- les opérateurs énergéticiens, notamment en matière de réseaux (électriques, gaz), sans lesquels aucune réalisation ne peut être envisagée (maîtrise technique, puissance financière);
- les collectivités territoriales, détentrices de capacités décisionnaires à côté des États, et de plus en plus gestionnaires des réseaux de transport, et surtout de distribution. Le Comité des régions peut être un intermédiaire privilégié;

— la société civile organisée, et ses organisations, dont le CESE est le reflet: organisations de consommateurs, partenaires sociaux, organisations environnementalistes ou de lutte contre la précarité, représentation des minorités, etc.

4.18 Seules des solutions interétatiques et inter-opérateurs peuvent être viables. Les politiques énergétiques, que ce soit en matière d'approvisionnement, de construction de réseaux, de recherche et développement, etc. ne peuvent être le fait de quelques États de l'Union pouvant avoir une politique énergétique «autonome» car les répercussions en seraient importantes pour les autres États. Une coordination plus forte du mix énergétique est nécessaire, par exemple entre États et régions touchés par l'insularité énergétique et dont la politique énergétique est fortement contrainte. Ce faisant, ces États et régions pourraient même montrer la voie d'une coopération accrue au niveau européen, au-delà des seules préoccupations de «souveraineté énergétique».

4.19 Ces solutions – infrastructures, production d'énergies renouvelables, coordination renforcée des politiques énergétiques entre États et régions – doivent néanmoins s'accompagner d'une association plus forte de la société civile au regard de leurs implications sur le plan du mix énergétique, de l'organisation des marchés, des prix, de la compétitivité, des considérations environnementales ou encore de l'acceptation sociale. À cet égard, le CESE renvoie à la proposition de forum de la société civile sur les questions énergétiques qu'il a formulée dans le cadre de ses travaux sur la communauté européenne de l'énergie (7).

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

(7) Voir note de bas de page n° 1.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors de la session plénière:

Paragraphe 2.5

Modifier comme suit:

«Il existe un type d' "insularité énergétique" liée aux difficultés de mise en place des interconnexions essentiellement à l'histoire du ~~XXe siècle~~. La péninsule ibérique reste toujours une quasi-île énergétique, car il n'a pas été possible d'achever les interconnexions les régimes franquiste et salazariste ayant privilégié l'autarcie dans la plupart des politiques de réseau: transports, notamment ferroviaire, et électricité avec très peu de liaisons extérieures, notamment avec le reste du continent européen via la France. Cette situation n'a pu être réglée, ces vingt dernières années, du fait des nombreuses oppositions locales aux différents projets de renforcement des réseaux traversant les Pyrénées. Ce problème est en cours de résolution; une nouvelle liaison électrique à courant continu permettra sous peu plus d'échanges avec le sud-ouest méditerranéen. Mais, au-delà du renforcement de l'interconnexion électrique France-Espagne (qui verra, en 2014, les capacités de transit passer de 1 400 à 2 800 MW), il sera sans doute nécessaire dans les prochaines années d'envisager d'autres axes d'échange d'énergie entre la péninsule ibérique et le reste du continent européen. L'objectif de disposer de 4 000 MW de capacités d'échange d'ici 2020, notamment par une nouvelle interconnexion électrique sur le versant atlantique, doit être soutenu. Ce projet doit être inscrit dans la liste des projets d'intérêt commun européens qui sera arrêtée dans le cadre du règlement concernant les orientations pour le réseau transeuropéen d'infrastructures.»

Résultat du vote:

Pour: 60

Contre: 81

Abstentions: 18

Avis du Comité économique et social européen sur les «Tendances et conséquences des évolutions futures des secteurs des services à la personne, dans les domaines sociaux, médicaux et éducatifs dans l'Union européenne» (avis d'initiative)

(2013/C 44/03)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Corapporteur: **M. JARRÉ**

Le 19 janvier 2012, 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 suivant:

«Tendances et conséquences des évolutions futures dans les secteurs des services à la personne dans les domaines sociaux, médicaux et éducatifs dans l'Union européenne».

La Commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) considère que les services à la personne dans les domaines sociaux, médicaux et éducatifs constituent, dans l'Union européenne, une pierre angulaire du modèle social européen. Ces services, qui dépendent l'un de l'autre et se renforcent mutuellement dans leur efficacité, forment un «triangle d'or» essentiel au bon fonctionnement et à la qualité de la société.

1.2 Le CESE est d'avis que, d'une part, ces services jouent un rôle essentiel pour intégrer les individus dans la société mais aussi pour préserver la cohésion sociale, garantissant de la sorte une véritable participation démocratique et la justice sociale. D'autre part, ils revêtent une importance considérable pour réaliser les objectifs de la stratégie «Europe 2020» en matière de développement durable, de création d'emplois intelligents et de renforcement de la cohésion économique et sociale de l'UE.

1.3 Le CESE estime qu'il faut davantage prendre en compte le fait qu'avec le vieillissement de la population et l'augmentation de la demande d'assistance médicale due à la diminution constante de la disponibilité des membres de la famille en mesure de fournir une telle assistance (en raison, entre autres, de la plus grande participation des femmes au marché du travail), il devient essentiel d'améliorer la planification et la programmation, tant en ce qui concerne les qualifications des opérateurs du secteur et leur formation, que les priorités des allocations budgétaires.

1.4 Le CESE est conscient de la compétence dont disposent les États membres dans ce domaine et du pouvoir discrétionnaire des pouvoirs nationaux, régionaux et locaux concernant la fourniture de ces services. Toutefois, le CESE attire l'attention sur le fait qu'il existe aussi une importante responsabilité partagée entre les pays membres et l'UE dans ce domaine, et signale que le traité de Lisbonne a introduit d'importantes innovations en la matière avec le protocole sur les services d'intérêt général (SIG) annexé au traité. Il est d'avis qu'il y a lieu de

poursuivre l'harmonisation entre les États membres afin de mettre un terme aux inégalités existantes et d'assurer la liberté fondamentale d'établissement (dans le respect au minimum des normes sociales réglementaires et conventionnelles du pays d'accueil) et de prestation des services.

1.5 Compte tenu de l'importance de la contribution de ce secteur au produit intérieur brut de l'UE, aux perspectives significatives d'emploi et de création de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises, ainsi que de sa capacité à apporter des réponses innovantes de qualité aux changements structurels et aux besoins de la société européenne ainsi qu'aux objectifs du traité de Lisbonne en la matière, le CESE demande à la Commission, au Conseil et au Parlement européen:

- le lancement d'une véritable stratégie européenne des services sociaux et médicaux innovants et «intelligents» en Europe, comprenant l'optimisation des ressources humaines, la formation continue, l'établissement de principes de qualité, l'introduction de technologies appropriées pour soutenir les bénéficiaires et les fournisseurs des services, le développement d'une zone européenne de services intégrés et de politiques de soutien;
- la promotion d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources financières et humaines; une gestion efficace régulée par les négociations collectives; une participation adéquate du secteur privé et du monde du volontariat; et des évaluations prudentes de l'efficacité et du rapport coût/efficacité des services; et
- l'élaboration, par la Commission, d'un cadre de base commun relatif aux services à la personne, assorti d'un cadre réglementaire et de principes de qualité, ainsi que des exigences de programmes clairement définies, pour rendre la mobilité professionnelle effective à l'échelle européenne.

1.6 Au niveau de l'UE, le CESE estime qu'il serait judicieux d'affecter de façon coordonnée une partie des différents Fonds structurels au développement des infrastructures sociales et des services médicaux, là où ils font défaut, et aux initiatives locales en matière d'emploi dans ce secteur. En particulier, il convient de prévoir une ligne de financement pour les zones rurales. Il en va de même en ce qui concerne les programmes Horizon 2020 et Culture, ainsi que les actions de formation continue axées sur les nouvelles technologies appliquées à l'assistance sociale et médicale. Par ailleurs, il conviendrait d'encourager la recherche en matière d'optimisation des résultats des services ainsi que la documentation et l'échange d'exemples de succès.

1.7 Le CESE considère qu'il serait important de mettre sur pied un dialogue social constructif et bien articulé entre tous les niveaux (local, national et européen) pour les secteurs des services à la personne. Ce dialogue social devrait jouer un rôle crucial pour:

- contribuer à l'analyse des enjeux économiques et sociaux du secteur,
- examiner les pistes pour le développement du secteur,
- préparer des projets en vue d'harmoniser vers le haut les réglementations qui s'appliquent au secteur,
- lutter contre le travail au noir,
- améliorer la professionnalisation du secteur ainsi que les possibilités de carrière pour les travailleurs,
- améliorer les conditions de travail et de salaire des travailleurs du secteur,
- améliorer l'attractivité et l'image du secteur,
- contrôler l'application des conventions collectives et des réglementations.

La Commission européenne et les États membres devraient soutenir de manière concrète et active la mise sur pied et le développement d'un tel dialogue social ainsi que l'organisation de ses travaux. Dans un premier temps, ce soutien pourrait prendre la forme d'études sur ces secteurs ainsi que de conférences au niveau européen destinées aux partenaires sociaux du secteur.

2. Introduction

2.1 Cet avis a pour but de définir les changements dans les tendances actuelles et d'anticiper les évolutions futures en ce qui concerne les services à la personne dans les domaines sociaux et médicaux, ainsi que dans les secteurs connexes de l'éducation et

de la formation et, en particulier, de déterminer les perspectives de création d'emplois de qualité dans ce secteur.

2.2 Les services sociaux et médicaux concernent des besoins fondamentaux de la personne. L'industrie de ce secteur revêt différentes formes, allant des organismes qui dispensent des traitements médicaux et psycho-sociaux, à ceux qui fournissent des prestations dans les domaines des soins de santé et social, le soutien au logement, en plus des résidences médicalisées, ainsi que la santé mentale et la prise en charge des enfants, des personnes âgées et des personnes souffrant d'un handicap.

2.3 En outre, ce secteur se caractérise par d'importants flux migratoires en provenance de pays non membres de l'Union européenne ainsi que par une forte tendance à recourir au marché noir du travail avec toutes les conséquences néfastes que cela peut avoir aussi bien pour l'individu que pour la société en général.

2.4 Le CESE souhaite que le présent avis contribue à déterminer la valeur ajoutée que le secteur des services à la personne peut apporter à la stratégie Europe 2020, afin de définir les besoins sur le plan des ressources humaines qualifiées et de nouveaux profils professionnels. Cela contribuerait à ouvrir des perspectives sociales innovantes, à garantir plus d'emplois et de meilleure qualité et à améliorer le bien-être de tous les citoyens grâce à une meilleure intégration, résultant d'une cohésion renforcée de la société.

2.5 Les services médicaux, sociaux et éducatifs à la personne constituent une pierre angulaire du modèle social européen. Ces services, qui dépendent l'un de l'autre et se renforcent mutuellement dans leur efficacité, forment un «triangle d'or» indispensable au bon fonctionnement et à la qualité de la société.

2.6 Le CESE partage la vision d'un «triangle d'or» de services intégrés ayant pour objectifs une éducation de qualité, des soins de santé efficaces et une intégration sociale à part entière, dans le but d'atteindre le niveau d'efficacité le plus élevé possible dans les trois types de services en ce qui concerne la disponibilité, l'accessibilité universelle, l'accent mis sur la personne, l'universalité, la continuité, un degré de qualité élevé, avec une orientation manifeste vers les résultats, le respect des droits fondamentaux, la participation et le partenariat, la gouvernance intégrée, l'investissement dans le capital humain et les infrastructures sociales, des performances élevées, des emplois qualifiés et de bonnes conditions de travail ouvrant des perspectives de carrière, la solidarité et la cohésion sociale.

2.7 Selon le CESE, c'est précisément en raison de ces caractéristiques que le «triangle d'or» des services professionnels à la personne devrait accorder une attention prioritaire à la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020» en termes de durabilité, de développement économique et de création d'emplois, ainsi que de cohésion économique et sociale de l'Union.

2.8 Cet avis repose sur des sources d'information variées, allant d'études générales à l'analyse de cas concrets dans le milieu de l'entreprise. Il est à noter que plusieurs avis du CESE ⁽¹⁾ abordent les questions de l'évolution démographique et du vieillissement actif, ainsi que les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de soins de santé et de protection sociale. En outre, le CESE est lui-même engagé dans la définition d'une feuille de route pour une série d'initiatives centrées sur les problématiques du vieillissement de la société européenne – dans le contexte du prochain programme cadre RTDE (développement de la recherche et des technologies) – et sur la participation des personnes âgées à la vie de la société ⁽²⁾.

2.9 Quant aux services d'éducation à la personne, ils ne sont mentionnés dans le présent avis que dans la mesure où ils sont pertinents pour la fourniture de services sociaux et médicaux de qualité et actualisés. Il est possible d'obtenir des informations plus détaillées sur les services d'éducation et de formation tout au long de la vie en consultant les nombreux avis élaborés par le CESE sur ce sujet ⁽³⁾.

3. Caractéristiques et perspectives de ce secteur

3.1 En 2009, les secteurs des soins de santé et des services sociaux, ainsi que les services éducatifs connexes, employaient plus de 21,5 millions de personnes dans l'ensemble de l'Union européenne, comme l'indiquent les statistiques fournies par Eurostat pour l'UE à 27 ⁽⁴⁾. Cependant, ces emplois sont davantage présents dans les premiers États membres que dans ceux qui ont plus récemment rejoint l'UE, et il s'agit en grande majorité d'emplois occupés par des femmes, qui représentent 78 % des travailleurs de ce secteur, lequel est aussi un secteur très jeune, puisque plus de 43 % de ces personnes ont moins de 40 ans. Plus de quatre millions de nouveaux emplois ont été créés dans le secteur des services sociaux et de santé personnels et résidentiels entre 2000 et 2010. La réduction régulière de l'emploi dans l'UE en raison de la crise économique contraste fortement avec la croissance considérable de l'emploi dans ce

secteur sur la période s'étalant de 2008 à 2010, pendant laquelle quelque 770 000 nouveaux postes ont été créés ⁽⁵⁾.

3.2 Dans l'UE, le secteur des soins de santé est l'un des plus importants; il représente environ 10 % du PIB et emploie un travailleur sur dix. Par ailleurs, il affiche un pourcentage supérieur de diplômés de l'enseignement supérieur, par rapport à la moyenne des travailleurs du secteur des services ⁽⁶⁾. L'emploi dans ce secteur augmente avec le vieillissement de la population ⁽⁷⁾, la participation accrue des femmes au marché du travail et l'accroissement de la demande en soins de santé. Il est dès lors de plus en plus nécessaire de disposer de définitions harmonisées et de normes concernant la formation au niveau de l'UE, afin de garantir la mobilité géographique et des profils professionnels en évolution pour garantir des services efficaces et durables de qualité dans toute l'Europe.

3.3 Parmi les profils d'emploi figurent, entre autres, ceux d'aide-soignant, d'infirmière, d'animateurs socio-éducatifs, de travailleur social et de médecin. Selon des études récentes ⁽⁸⁾, malgré les bas niveaux de rémunération et une très faible reconnaissance du travail du personnel dans toutes les branches médicales, les travailleurs dans le domaine des soins de santé aiment leur travail et font preuve d'un grand sens des responsabilités. Des études révèlent aussi de sérieuses pénuries de personnel et des problèmes croissants pour recruter et garder du personnel d'encadrement adéquat et qualifié.

3.4 Il est nécessaire de lancer une stratégie européenne, dans le cadre d'Europe 2020 ⁽⁹⁾, visant à garantir des niveaux d'innovation technique et structurelle plus élevés, à réduire les coûts et à promouvoir des emplois de qualité, tout en améliorant l'accès aux soins de santé, en particulier dans les zones défavorisées ainsi que dans des domaines médicaux spécifiques confrontés à des pénuries de personnel au niveau national, en créant des réseaux de centres médicaux européens de qualité dotés d'un personnel qualifié très motivé qui seraient mis à disposition de tous les citoyens de l'UE.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur «Les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de santé et de protection sociale», JO C 44 du 11.2.2011, p. 10; avis du CESE sur «Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne», JO C 18 du 19.1.2011, p. 74; avis du CESE sur «Prise en compte des besoins des personnes âgées», JO C 77 du 31/3/2009, p. 115; avis du CESE sur «Maltraitance des personnes âgées», JO C 44 du 16.2.2008, p. 109.

⁽²⁾ Avis du CESE sur «Vieillesse active/Horizon 2020», JO C 229 du 31.7.2012, p. 13; avis du CESE sur «Contribution et participation des personnes âgées à la société», «pas encore publié au JO».

⁽³⁾ Avis du CESE sur «Prise en compte des besoins des personnes âgées», JO C 77 du 31.3.2009, p. 115; avis du CESE sur «L'éducation et la formation des adultes», JO C 204 du 9.8.2008, p. 89; avis du CESE sur «Migration, mobilité éducation», JO C 218 du 11.9.2009, p. 85; avis du CESE sur «Assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels (EFP)», JO C 100 du 30.4.2009, p. 136.

⁽⁴⁾ Eurostat, *Labour Force Survey* - DS-073433, 3/2010.

⁽⁵⁾ *Joint contribution of EPSU and ETUC to the EC consultation on the employment potential of personal and household services* (contribution conjointe de la FSESP et de la CES à la consultation de la CE sur le potentiel d'emploi des services à la personne et des services domestiques); Bruxelles, 18 juillet 2012.

⁽⁶⁾ COM(2011) 709.

⁽⁷⁾ Série European Economy 2011/4 – *The 2012 Ageing Report* – Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières.

⁽⁸⁾ Rapport portant sur l'étude de la FSESP «Pay in the care sector in relation to overall pay levels and the gender pay gap in different countries in the European Union» (les rémunérations dans le secteur des soins de santé par rapport aux niveaux d'ensemble des rémunérations et à l'écart salarial entre hommes et femmes dans différents États de l'Union européenne) par J. PILLINGER, février 2010.

⁽⁹⁾ COM(2010) 2020, avec les initiatives prioritaires telles que l'Union de l'innovation et l'agenda numérique européen et la stratégie numérique pour l'Europe.

3.5 En ce qui concerne les niveaux de rémunération dans ce secteur, ils sont généralement inférieurs à la moyenne nationale à postes comparables, et les femmes – qui forment la grande majorité de ces travailleurs et sont souvent immigrées – sont généralement sous-payées⁽¹⁰⁾, ne reçoivent que peu de considération et ont des contrats précaires même lorsqu'elles sont qualifiées, d'après une étude récente menée par un syndicat dans les sous-secteurs suivants⁽¹¹⁾: soins de santé, prise en charge des enfants, prise en charge des personnes âgées et autres formes de prise en charge de personnes dépendantes.

3.6 De plus, ce secteur présente des caractéristiques spécifiques qui le différencient des autres secteurs⁽¹²⁾:

- la semaine de travail est plus courte en moyenne que dans les autres secteurs de l'économie, mais le travail posté, de nuit ou à temps partiel et les contrats temporaires sont plus fréquents que dans les autres secteurs économiques;
- on observe une demande croissante de service unifié combinant tous les aspects et toutes les qualifications en matière de soins de santé aux spécificités de l'assistance sociale;
- l'offre de formation professionnelle et en langues récurrente est considérée comme importante pour dynamiser l'utilisation de dispositifs de premiers soins assistés par ordinateur, de la télémédecine et du télédiagnostic;
- la nécessité d'une infrastructure meilleure et mieux coordonnée des trois types de services en question avec une accessibilité pour tous par des moyens appropriés (et des structures de référence sur le terrain?).

3.7 Par ailleurs, comme cela a été souligné concernant les services à la personne, il convient de tenir compte des caractéristiques spécifiques des petits opérateurs fournissant des services d'intérêt économique général, des services sociaux et des services non lucratifs, dont les spécificités et la contribution à l'intérêt général doivent être davantage prises en considération⁽¹³⁾ dans le cadre du dialogue social avec les partenaires sociaux et la société civile dans son ensemble.

3.8 La situation est particulièrement préoccupante dans les zones rurales et dans d'autres zones défavorisées, où le manque

d'infrastructures sociales, médicales et éducatives conduit souvent à un exode des travailleurs qualifiés, ce qui a des répercussions sur les initiatives de création d'entreprises, leur implantation et le développement desdites zones; il convient dès lors d'assurer un développement régional plus équilibré et de promouvoir une plus grande cohésion territoriale, en particulier en termes d'assistance sociale à la personne, de services médicaux et éducatifs spécialement consacrés à l'enfance et à la petite enfance⁽¹⁴⁾.

3.9 Pour promouvoir une meilleure intégration des travailleurs migrants, il est nécessaire de prévoir des mesures financières et organisationnelles la formation professionnelle en matière de pratiques d'assistance, dans la perspective de la réinsertion ultérieure des personnes concernées dans leur pays d'origine, afin d'éviter la fuite de cerveaux dans le secteur de la santé⁽¹⁵⁾.

3.10 Les coûts d'investissement dans ce secteur sont par conséquent très élevés et souvent controversés sur le plan du développement durable, car la crise financière a mis à jour la nécessité d'améliorer le rapport coûts/efficacité des services sociaux et de santé et les États membres sont soumis à une certaine pression pour trouver un juste équilibre entre la fourniture de soins de santé pour tous et le respect des contraintes budgétaires. Pourtant il ressort à l'évidence des résultats obtenus que des investissements dans ce secteur de services sont hautement productifs et rentables: une main-d'œuvre en meilleure santé, mieux intégrée, plus qualifiée, plus motivée et aussi plus stable.

3.11 Le traité de Lisbonne a également introduit d'importantes innovations en la matière avec le protocole sur les services d'intérêt général (SIG) annexé au traité, dans la mesure où «il couvre l'ensemble des SIG et introduit, pour la première fois dans un traité, la notion de «services non économiques d'intérêt général», par opposition aux «services d'intérêt économique général»⁽¹⁶⁾. Il est incontestable que les services à la personne dont il est question ont un caractère aussi bien «économique» que «non économique». L'intérêt économique général de ces services concerne leur importance pour le bon fonctionnement des toutes les industries, aussi bien manufacturières que de services, tandis que l'intérêt général non économique des services se réfère à leur importance pour l'intégration des personnes et la cohésion de la société.

3.12 De l'avis du Comité, «le Protocole n'est pas une simple déclaration interprétative des traités et des valeurs communes de l'Union concernant les SIG mais constitue un mode d'emploi à l'adresse de l'Union et des États membres. Il place résolument l'utilisateur, la satisfaction de ses besoins, ses préférences et ses droits au cœur des dispositions et retient des principes communs de niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, d'égalité de traitement et de promotion de l'accès universel»⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur «L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes», JO C 211 du 19.8.2008, p. 54; avis du CESE sur «Égalité hommes/femmes 2006-2010», JO C 318 du 23.12.2006, p. 173; «La Charte sur l'intégration de la question de l'égalité dans les syndicats», Congrès de la CES à Séville, 23/05/2007; et le «Manuel d'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de l'emploi» de la Commission européenne, 2007.

⁽¹¹⁾ Rapport portant sur l'étude de la FSESP «*pay in the care sector in relation to overall pay levels and the gender pay gap in different countries in the European Union*» (les rémunérations dans le secteur des soins de santé par rapport aux niveaux d'ensemble des rémunérations et à l'écart salarial entre hommes et femmes dans différents États de l'Union européenne), J. PILLINGER, février 2010.

⁽¹²⁾ Base de données AMECO – L'emploi en Europe – Comptes «KLEMS» de l'UE (Capital (K), Travail (L), Énergie (E), Matériaux(M) et Prestations de services (S)). Rapport trimestriel de la Commission européenne.

⁽¹³⁾ Rapport de la CES: «*Preparation of Implementation of the Directive on Services in the Internal Market 2010*» (préparation de la mise en œuvre de la directive sur les services dans le marché intérieur - 2010).

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 66.

⁽¹⁵⁾ Avis du CESE sur «Politique familiale et changement démographique», JO C 218 du 23.7.2011, p. 7; avis du CESE sur «Modernisation de l'enseignement supérieur», JO C 181 du 21.6.2012, p. 143-149.

⁽¹⁶⁾ Avis du CESE sur «Les services d'intérêt économique général: quel partage des compétences entre l'UE et les États membres?», JO C 128, 18.5.2010, p. 65-68.

⁽¹⁷⁾ Cf. note de bas de page n° 16.

3.13 Il est en particulier nécessaire de doter ce secteur d'une forte dimension européenne au moyen d'un cadre européen harmonisé doublé d'une stratégie européenne de mesures structurelles; par ailleurs, le Comité entend souligner une fois de plus «le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs»⁽¹⁸⁾.

4. Vers une stratégie européenne de services sociaux et de santé innovants et «intelligents»

4.1 Le Comité considère qu'il est essentiel de lancer une stratégie européenne afin d'anticiper et de gérer les changements que connaît actuellement la société européenne et son modèle socio-économique, qui requièrent l'établissement de priorités stratégiques pour l'industrie européenne des services aux personnes, dans les domaines social, de la santé et de l'éducation, en ce qui concerne:

- les mesures concernant les ressources humaines, la formation et l'information;
- les technologies appropriées;
- une zone européenne de services intégrés;
- de meilleures conditions de mobilité et d'échange;
- l'acceptation de principes de qualité européens;
- la pleine reconnaissance des diplômes;
- la recherche visant à optimiser les résultats des services;
- la documentation et l'échange d'exemples de succès; et
- des politiques de soutien aux structures et infrastructures.

4.2 Les ressources humaines constituent le premier pilier fondamental des services à la personne comme en témoignent les budgets alloués dans le cadre de la stratégie Europe 2020, en vue de maintenir les citoyens de l'UE actifs, socialement intégrés et en bonne santé plus longtemps, ce qui aura un effet positif sur la productivité et la compétitivité. Ce secteur fait partie des premiers à figurer dans l'initiative «Marchés pilotes: une initiative pour l'Europe» et fait partie intégrante de l'initiative phare «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois».

4.2.1 Compte tenu de l'importance des services en question, l'action stratégique de l'UE sur les ressources humaines devrait être orientée vers:

- des systèmes informatiques pour définir les profils professionnels nécessaires et les possibilités d'emploi;
- des mesures pour accroître et intégrer l'acquisition de compétences;

- la reconnaissance internationale des qualifications et diplômes, afin de faciliter la mobilité;
- des systèmes d'orientation professionnelle et de communication efficaces comprenant, en particulier, l'apprentissage des langues;
- des systèmes de formation et d'alphabétisation en matière de technologies informatiques;
- des cours de formation et de remise à niveau concernant les nouvelles technologies et les nouvelles méthodes thérapeutiques;
- des mécanismes pour retenir le personnel dans ce secteur, des conditions de travail intéressantes, de bonnes perspectives de carrière ainsi qu'un meilleur équilibre hommes-femmes;
- l'amélioration de l'image des diverses professions dans ce secteur des services;
- un accord régulateur sur les principes de qualité et leur application, ainsi qu'une définition claire des exigences en matière de qualification;
- l'instauration de services d'aide, tels que les remplacements temporaires, la formation et la consultance, afin de garantir la qualité de l'économie sociale et des soins et d'améliorer le bien-être du personnel d'assistance; et
- le recours aux précieuses ressources du volontariat, lequel est en mesure d'apporter une contribution importante en termes de qualité, de chaleur humaine et de relations personnelles désintéressées, autant d'éléments indispensables au bien-être psychique et physique de la personne assistée.

Ces interventions de nature européenne devraient être assorties de mesures de contrôle continu fondé sur une évaluation scientifique et rigoureuse.

4.3 **L'introduction de technologies appropriées** dans le secteur pour soutenir les bénéficiaires et les fournisseurs des services constitue **le second pilier** de cette stratégie: l'innovation - structurelle aussi bien que méthodologique et technique dans le secteur des services à la personne sociaux et médicaux peut contribuer à relever le défi du développement durable dans le contexte des changements en cours et de la réalisation d'une «croissance inclusive».

4.3.1 Il faut utiliser les technologies de l'information et de la communication pour faciliter l'autonomie et une plus grande responsabilisation et une culture de santé personnelle, ainsi que la coordination entre les services de santé et les services sociaux, pour établir des services de plus en plus intégrés qui placent la personne au cœur d'un continuum coordonné de services de qualité.

⁽¹⁸⁾ Cf. note de bas de page n° 16.

4.3.2 La santé en ligne, l'alphabétisation en ligne en matière de technologies informatiques et la télémédecine constituent un pilier fondamental dans ce processus d'innovation en termes de soins de santé et de rééducation en ce sens que cela permet aux patients d'avoir accès à leur historique médical où qu'ils aillent et de pouvoir de ce fait bénéficier de soins de santé personnalisés dans toute la mesure du possible ⁽¹⁹⁾.

4.3.3 Pour être efficaces, les systèmes de services à la personne nécessitent une plate-forme technologique de pointe permettant d'échanger des exemples de meilleures pratiques entre les utilisateurs et les prestataires des soins de santé de longue durée, ainsi que de partager des lignes directrices pour orienter le processus décisionnel et le contrôle de qualité au niveau local, et d'affiner le recours à la planification de l'assistance dans le but d'améliorer les systèmes de partage des coûts des services sociaux, médicaux et paramédicaux pour les prestations ⁽²⁰⁾.

4.3.4 Il est essentiel de tirer le meilleur parti possible des connaissances informatiques appliquées aux services à la personne dans les domaines sociaux, médicaux et éducatifs, en s'appuyant sur la R&D menée aux niveaux national et de l'UE, afin d'optimiser les nouveaux profils professionnels définis en fonction des différents besoins liés aux enfants, aux personnes handicapées, aux personnes âgées et aux personnes souffrant de maladies physiques et mentales.

4.4 Le troisième pilier, la création d'une zone européenne de services intégrés, devrait faire l'objet d'une attention particulière afin de surmonter les inégalités existantes et d'assurer véritablement la liberté fondamentale de l'établissement (dans le respect au minimum des normes sociales réglementaires et conventionnelles du pays d'accueil) et de la prestation des services (en particulier dans ce secteur où il est essentiel d'assurer la libre circulation des services), au moyen de la reconnaissance mutuelle, de la coopération administrative et, lorsque nécessaire, de l'harmonisation, afin d'assurer l'offre d'une gamme de services responsables et orientés sur la personne dans l'ensemble de l'UE. Pour y parvenir, les États membres et l'Union européenne devront exercer conjointement leurs responsabilités.

4.4.1 Le défi consistant à transformer l'économie européenne en une économie innovante et moderne basée sur la pleine réalisation de la «quatrième liberté» (la libre circulation des services) et sur le développement d'une «cinquième liberté» (la libre circulation intégrale de la connaissance) permettrait à l'Europe d'exploiter pleinement son potentiel créatif. Dans ce contexte, il conviendrait de suivre de près les résultats de l'application de l'innovation aux services sociaux et médicaux en établissant un système d'évaluation européenne.

4.4.2 Il y a lieu de garantir une zone européenne des services solidaire qui garantisse l'accès aux services fondamentaux de qualité à la personne dans les domaines sociaux, médicaux et éducatifs sur l'ensemble du territoire de l'UE, notamment à travers la mise en œuvre d'un «cadre européen volontaire dans différents États membres et dans une série de secteurs

différents» ⁽²¹⁾, qui associe les usagers à la définition et à l'évaluation de la qualité.

4.4.3 Un système de services intégrés requiert, en plus de principes harmonisés de qualité, la reconnaissance mutuelle des qualifications, le contrôle de la qualité du service, le lancement d'un dialogue social à différents niveaux, qui soit proche du citoyen et associe tous les acteurs concernés en vue de renforcer la coopération réciproque.

4.5 Le quatrième pilier sur lequel devrait reposer la stratégie européenne pour les services à la personne concerne **les politiques de soutien, les structures et les infrastructures**.

4.5.1 Un élément clé de ce pilier est l'activation ciblée, parallèlement aux actions prévues dans le cadre de la stratégie Europe 2020, des programmes et interventions structurelles de l'UE, surtout en ce qui concerne le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural, ainsi que les programmes européens Culture et Horizon 2014/2020.

4.5.2 Par ailleurs, il serait nécessaire d'adopter des mesures visant à définir un cadre européen qui facilite et encourage les bonnes prestations concernant les qualifications professionnelles et la qualité des services, la documentation et l'échange d'expériences positives, ainsi que des systèmes standardisés de contrôle de qualité, de satisfaction du client et de rapport coût/efficacité dans le secteur, concernant aussi bien la professionnalisation, les conditions de travail et les perspectives de carrière des fournisseurs de services, que les entreprises publiques, privées et de l'économie sociale opérant dans ce secteur, les bénéficiaires des services et leurs familles, ainsi que l'économie sociale.

4.5.2.1 À cet égard, le volontariat représente un élément non négligeable qui doit être soutenu et encouragé principalement en raison de sa contribution de qualité sur le plan humain, social et affectif: il convient d'accorder une attention particulière aux mesures européennes de soutien à l'échange d'expériences de bonnes pratiques en matière de volontariat dans les services à la personne.

4.5.3 Il faut tenir compte de l'importance de l'effort d'investissement et, en particulier, du besoin de diversifier la couverture financière (impôts, différentes formes de cotisation à la sécurité (protection) sociale, assurance, solidarité intergénérationnelle, partenariats publics/privés) en considérant que le coût des soins de santé et du soutien sanitaire à long terme n'est pas viable pour la majorité de la population.

4.5.4 Au niveau de l'UE, il serait opportun de consacrer une part des Fonds structurels au développement d'infrastructures sociales et de services médicaux et de soins, là où ils s'avèrent insuffisants, et aux initiatives d'emploi locales dans ce secteur. Il faudrait en particulier consacrer une ligne de financement spécifique aux zones rurales et autres zones défavorisées, à travers le Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural et l'initiative Leader.

⁽¹⁹⁾ eHealth conference 2012, Copenhague.

⁽²⁰⁾ Publication de l'OCDE «Besoin d'aide? La prestation de services et le financement de la dépendance», 2011.

⁽²¹⁾ COM(2011) 900.

4.5.5 Par ailleurs, il y a lieu de revoir, au niveau de l'UE, les mesures de soutien aux politiques familiales et visant à garantir des accords plus flexibles au travail pour les personnes chargées des soins familiaux.

5. Considérations finales

5.1 Le CESE est fermement convaincu que «dans des domaines tels que les soins de santé, l'aide à l'enfance ou la prise en charge des personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées ou le logement social, ces services constituent un filet de sécurité essentiel pour les citoyens et contribuent à la promotion de la cohésion sociale»⁽²²⁾.

5.2 Le Comité souligne que les services à la personne dans les domaines médicaux, éducatifs et sociaux sont des services d'intérêt général, aussi bien économique que non économique, et jouent un rôle important pour garantir la qualité et le fonctionnement des sociétés européennes, contribuant à la protection et à l'inclusion sociale et aussi, dans une large mesure, aux performances et à la compétitivité de l'économie. Par ailleurs, la demande de tels services augmente alors que la capacité de les financer diminue, en raison de la crise économique et, à plus long terme, des tendances démographiques.

5.3 Le Comité réaffirme fermement les objectifs du traité de Lisbonne en matière d'éducation, de protection sociale et de santé, qui reflètent la conscience sociale collective, et le désir d'offrir aux citoyens un niveau de vie encore plus élevé, dans

des limites compatibles avec le potentiel économique de tous les États membres.

5.4 Par conséquent, le CESE considère que dans le contexte actuel, une évolution ultérieure dans ces secteurs requiert:

- le lancement d'une véritable stratégie européenne des services sociaux et médicaux innovants et «intelligents» ainsi que des services éducatifs qui y sont associés, comprenant la valorisation des ressources humaines, l'introduction des technologies appropriées pour soutenir les bénéficiaires et les prestataires des services, le développement d'une zone européenne de services intégrés et des politiques de soutien aux structures et infrastructures, à l'aide d'un dialogue social et d'un dialogue avec la société civile aux différents niveaux;
- une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources financières et humaines, ainsi que de l'infrastructure existante, l'application des principes de qualité et l'évaluation des performances, avec des mesures pour accroître et intégrer l'acquisition de compétences; une compétitivité accrue grâce aux négociations collectives; une participation plus importante du secteur privé, de l'économie sociale et du volontariat; de nouvelles formes de partenariat entre les secteurs; une analyse prudente des dépenses et une évaluation conjointe de l'efficacité et du rapport coût/efficacité des services.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ COM(2011) 900.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le principe de partenariat dans le cadre de la mise en œuvre des fonds relevant du cadre stratégique commun — Éléments en vue d'un code de conduite européen en matière de partenariat»

SWD(2012) 106 final (avis d'initiative)

(2013/C 44/04)

Rapporteur: **M. PLOSCEANU**

Le 24 mai 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur

«Le principe de partenariat dans le cadre de la mise en œuvre des fonds relevant du cadre stratégique commun — Éléments en vue d'un code de conduite européen en matière de partenariat»

SWD(2012) 106 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour et une abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE croit fermement qu'un véritable partenariat qui intègre tous les partenaires et acteurs de la société civile organisée⁽¹⁾ dans la préparation, l'exécution et l'évaluation ex post des programmes et des projets entrepris dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE contribue directement à améliorer la qualité et assurer la réussite de ceux-ci. Le principe de partenariat est un très bon exemple de la manière dont la bonne gouvernance peut être appliquée à d'autres politiques de l'UE, il contribue ainsi à une mise en œuvre efficace de la stratégie Europe 2020.

1.2 Ayant lui-même demandé l'élaboration d'un code de conduite, le CESE est très favorable à l'initiative de la Commission et souscrit très largement aux recommandations qui y sont proposées. Le CESE apprécie le soutien du Parlement européen (PE) et du Comité des régions (CdR) au code, rappelant toutefois qu'il convient que le partenariat garantisse des conditions d'égalité pour tous les partenaires tant publics que privés.

1.3 Toutefois, le CESE est très déçu qu'à ce stade, le code de conduite ait été supprimé de la proposition de la Commission par le Conseil. Le CESE plaide pour une action conjointe avec le CdR en vue de défendre le code de conduite.

1.4 Le CESE est très soucieux de la préoccupation croissante ressentie au sein de la société civile organisée s'agissant de la

mise en œuvre du principe de partenariat. Plusieurs États membres ont fourni des informations qui mettent en évidence une tendance actuelle à la dilution de ce principe et à la diminution de la participation de la société civile organisée. La suppression du code de conduite des propositions de la Commission constitue également une source importante de préoccupation. Or en ces temps de crises, il est nécessaire que les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile s'engagent encore davantage.

1.5 Même s'il ne s'agit encore que d'un document de travail des services de la Commission (DTS), le texte à l'examen arrive à point nommé, dès lors que la programmation des Fonds structurels 2014-2020 a déjà débuté dans plusieurs États membres et régions. La Commission devrait s'employer à le diffuser largement afin qu'il puisse être utilisé par les partenaires concernés. Le CESE demande à ses membres d'encourager activement leurs organisations à participer aux projets et programmes relevant de la politique de cohésion de l'UE, avec le soutien du code de conduite.

1.6 Le CESE souhaite mettre l'accent sur le fait que les programmes opérationnels devraient être axés sur des actions et des mesures favorables au partenariat. L'égalité de traitement et le pluralisme dans le partenariat, des partenariats ciblés pour des programmes ciblés et le renforcement des capacités devraient constituer des lignes directrices essentielles.

1.7 Le CESE estime que les comités de suivi devraient être complétés par d'autres instruments de partenariat. Dans ce contexte, le CESE rappelle que dans le libellé proposé par l'amendement du Parlement européen à l'article 5 du règlement portant dispositions communes (RPDC), les termes «coopérer avec les partenaires» devraient être remplacés par «associer les partenaires».

(1) Le CESE définit la société civile organisée comme suit: la société civile organisée est la partie de la société qui s'exprime au travers d'organisations qui sont elles-mêmes des éléments constitutifs de la société. En d'autres termes, la société civile organisée réunit toutes les organisations non étatiques reposant sur des initiatives privées et leurs membres qui, en fonction de leurs connaissances, aptitudes et domaines d'action spécifiques, interviennent dans la conduite des affaires publiques en défendant ce qui leur tient à cœur. Cette définition couvre toute une série d'organisations: les associations patronales, les syndicats, les associations créées pour promouvoir certaines questions d'intérêt général, ainsi que les organisations dites non gouvernementales (ONG).

1.8 Le CESE propose un «**contrôle de partenariat**» géré par les partenaires eux-mêmes. Un tel système de suivi européen devrait se baser sur une simple liste de points à vérifier et des examens par les pairs mis sur pied par la Commission avec les organisations représentant les parties prenantes européennes. Le CESE souhaite vivement prendre une part active à ce processus.

1.9 L'application correcte du principe de partenariat, tel qu'établi dans le code de conduite, devrait être une condition préalable à la signature des contrats de partenariat par la Commission avec les différents États membres. Dans ce contexte, les ressources attribuées aux programmes opérationnels pourraient être ajoutées pour inciter à satisfaire à cette exigence.

2. Le contexte – un partenariat en évolution

2.1 La mise en œuvre du principe de partenariat s'est faite au coup par coup et lentement depuis son lancement en 1988. La société civile organisée a été associée au processus, en particulier les partenaires sociaux. Le principe a été plus facilement intégré dans les pays où le partenariat fait partie intégrante de la prise de décision. Ce principe a été renforcé lorsque la Commission avait davantage de responsabilité directe en matière de politique de cohésion et lorsque des initiatives communautaires telles que EQUAL ou LEADER ont été instituées.

2.2 Toutefois, dans de nombreux cas, le partenariat était purement formel. Lors de la période de programmation 2006-2013, le partenariat n'a pas fait l'objet d'une promotion active, même si dans le même temps, la participation des parties prenantes devenait un des piliers de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. La politique de cohésion de l'UE s'est heurtée à de nouveaux défis lorsque dix nouveaux États ont adhéré en 2004, suivis par la Bulgarie et la Roumanie en 2007.

2.3 Des carences ont été relevées par la Commission et les échecs ont été critiqués par les partenaires issus de la société civile. En réaction à la modification de la relation entre les États membres et la Commission s'agissant de la gestion de la politique de cohésion de l'UE, l'accent a été placé sur la dissémination des bonnes pratiques.

2.4 En 2009, la Commission a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur la manière de promouvoir le partenariat dans les Fonds structurels sur la base de bonnes pratiques. L'avis adopté à l'époque par le CESE a été complété par une publication intitulée «Il faut être deux pour danser le tango», présentant un choix de bonnes pratiques déployées dans les États membres. La proposition du CESE d'élaborer un code de bonnes pratiques a depuis lors été reprise à son compte par la Commission.

2.5 La situation actuelle met en évidence le fait que le partenariat avec la société civile organisée évolue dans la plupart des

États membres. La Pologne peut dans certains cas servir de modèle en ce qui concerne l'évolution de ses bonnes pratiques. La mise en œuvre du partenariat représente certainement un défi pour les derniers arrivés tels que la Bulgarie et la Roumanie, et bientôt la Croatie. C'est également le cas dans certains États qui ont adhéré en 2004, ainsi que dans ceux qui sont membres depuis plusieurs années, comme le Portugal et la Grèce.

2.6 En fait, la société civile organisée est de plus en plus préoccupée en ce qui concerne la mise en œuvre du principe de partenariat. Les attentes ne sont pas comblées. Plusieurs États membres ont fourni des informations qui mettent en évidence une tendance actuelle à la dilution de ce principe, une diminution de la participation de la société civile organisée et la suppression, par le Conseil, du code de conduite. Dans certains pays, la programmation pour la période 2014-2020 a démarré sans que les parties prenantes privées aient véritablement été invitées à y participer. Il convient de lutter contre ce manque de volonté politique pour garantir une bonne mise en œuvre du code de conduite européen en matière de partenariat (CCEP).

3. Proposition de la Commission

3.1 Les propositions de la Commission concernant les fonds relevant du CSC pendant la période 2014-2020 prévoient que les États membres auront clairement pour obligation de mettre en œuvre un partenariat. Cet exercice sera étayé par un code de conduite européen en matière de partenariat (CCEP) qui établira les objectifs et les critères pour la mise en œuvre des partenariats et facilitera le partage d'informations, d'expériences, de résultats et de bonnes pratiques entre les États membres. Le CCEP sera adopté par la Commission en tant qu'acte délégué, dans un délai de trois mois suivant l'adoption du RPDC.

3.2 Le document de travail de la Commission est une première étape vers la concrétisation du principe de partenariat. Dans six rubriques différentes, il énumère 18 lignes directrices détaillées. Ces six rubriques sont les suivantes:

- quels partenaires sélectionner,
- comment associer les partenaires à la préparation des documents de programmation,
- comment associer les partenaires à la phase de mise en œuvre,
- comment associer les partenaires à l'évaluation,

- aide aux partenaires,
- échange de bonnes pratiques.

3.3 Il convient de noter que le CCEP proposé a été traduit dans toutes les langues de l'UE, ce qui devrait faciliter sa dissémination et son utilisation.

4. Précédents travaux du CESE en matière de partenariat

4.1 Le CESE, à la demande spécifique de la Commission européenne, a travaillé sur le principe de partenariat en 2010 (ECO/258 – rapporteur: M. OLSSON⁽²⁾) et a apporté des observations détaillées sur les propositions de la CE en matière de partenariat dans son avis sur le RPDC (ECO/314 – rapporteur: M. VARDAKATSANIS).

4.2 Le CESE proposait qu'un **Code de bonne pratique** se fonde sur plusieurs orientations, dont la plupart ont été prises en compte dans le document de travail de la Commission:

- un plan d'information/consultation/participation visant à associer les partenaires;
- responsabilité des autorités;
- sélection des partenaires parmi un large spectre de la société;
- assistance technique aux partenaires;
- le partenariat en tant que critère pour les projets;
- **simplification** des procédures et des contrôles;
- accélération des **paiements**.

4.3 Le CESE est fermement convaincu qu'un **partenariat** dans le cadre duquel tous les partenaires tels que définis à l'article 5, paragraphe 1, du RPDC sont associés à la préparation, à l'exécution et à l'évaluation ex post des projets entrepris dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, contribue directement à la réussite de celle-ci. Il se félicite des progrès apportés à l'article 5 par les propositions de la Commission européenne, qui font du partenariat un élément obligatoire; il rappelle que la participation devrait être réelle à tous les stades de la mise en œuvre des fonds, y compris en ce qui concerne les partenaires disposant du droit de vote dans les comités de suivi.

4.4 Le CESE plaide pour une action conjointe avec le CdR en vue de défendre le CCEP et invite la CE et le PE à renverser la

décision du Conseil d'y mettre fin. Le CESE a défendu cette position avec vigueur lors de la réunion ministérielle informelle à Nicosie le 6 novembre 2012.

5. Réactions initiales des autres institutions de l'UE

Conseil

5.1 Le Conseil a rejeté la proposition de code de conduite présentée par la Commission, ce qui, dans la pratique, nuira sans aucun doute à la mise en œuvre du principe de partenariat.

Parlement européen

5.2 Le Parlement européen a proposé un amendement global sur le Code de bonne conduite à l'article 5 du RPDC, sur la base de neuf spécifications. Le CESE soutient cette approche. L'amendement est reproduit ci-dessous⁽³⁾. Le CESE est toutefois préoccupé par le fait que le Parlement européen fasse une distinction entre les partenaires publics et privés, ouvrant ainsi la voie à un traitement inégal des partenaires.

Comité des régions

5.3 Le CdR appuie le CCEP et appelle les instances territoriales concernées à mettre en place des partenariats. Il souligne entre autres qu'il convient de tenir compte des conditions spécifiques régnant dans les États membres, de l'importance de la subsidiarité et de la proportionnalité, ainsi que d'une procédure de sélection des partenaires empreinte de pluralisme afin d'inclure également les groupes marginalisés. Le CdR soulève la question des droits et des responsabilités des partenaires et, partant, celle de la distinction entre partenaires privés et publics.

⁽³⁾ 3a. Le code de conduite européen précisera entre autres les spécifications suivantes:

- a) les exigences minimales et les principes visant à garantir la sélection transparente des partenaires et la clarté quant à leur rôle dans le processus d'élaboration des politiques et à leurs responsabilités;
- b) les exigences minimales, recommandations et indications quant aux modalités d'identification des partenaires pertinents, qu'il s'agisse de collectivités à différents niveaux territoriaux, de partenaires socio-économiques, de la société civile, des communautés religieuses, des organisations actives dans le domaine de la science et de la technologie et des organes responsables de la promotion de l'égalité de genre, de l'inclusion sociale et de la lutte contre la discrimination, ou actifs dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la politique de la jeunesse;
- c) la procédure de coopération entre les autorités nationales, régionales et locales compétentes;
- d) des orientations sur la manière d'adapter le partenariat aux programmes, y compris les caractéristiques particulières des programmes plurifonds, des plans d'action communs et des investissements territoriaux intégrés;
- e) les exigences minimales pour garantir une participation significative des partenaires dans la préparation du contrat de partenariat et des programmes;
- f) les exigences minimales intégrées dans les procédures établies pour garantir une organisation effective des partenariats;
- g) des orientations sur la manière d'impliquer les partenaires dans les comités de suivi, et dans la sélection, le suivi et l'évaluation des projets;
- h) les exigences minimales quant aux orientations à fournir aux partenaires et à la manière de faciliter le renforcement des capacités entre partenaires;
- i) l'esquisse du cadre d'échange des bonnes pratiques entre les États membres.

⁽²⁾ Avis du CESE sur le thème «Partenariats efficaces dans la politique de cohésion» – JO C 44 du 11.2.2011, p. 1.

6. Réactions de la société civile organisée

6.1 La société civile organisée européenne estime que l'absence de partenariat a été l'une des principales raisons de l'impact réduit des Fonds structurels entre 2007 et 2013 dans plusieurs États membres.

6.2 Il y aurait lieu de faire savoir plus clairement que la société civile organisée représente l'intérêt général, aux côtés des pouvoirs publics.

6.3 La société civile se voit souvent exclue d'un authentique et réel partenariat en raison des obstacles créés par les règles de cofinancement, les charges administratives, l'inadéquation de certains objectifs des programmes opérationnels nationaux et le manque de participation au suivi des fonds.

6.4 La société civile organisée reconnaît les efforts entrepris par la CE visant à simplifier les procédures, mais il estime que ceux-ci sont insuffisants pour permettre au secteur privé, au sens large, d'absorber les fonds facilement et en temps opportun. En effet, une trop grande complexité et des charges administratives excessives subsistent; il convient donc de réduire la bureaucratie. Les aspects suivants doivent être pris en compte:

- standardiser la documentation (fournie en temps opportun, facilement accessible et aisément compréhensible),
- éviter d'introduire des changements au cours de la mise en œuvre,
- introduire des taux de cofinancement flexibles,
- réduire les retards de paiement.

6.5 La société civile organisée souligne l'importance du renforcement des capacités pour les partenaires et réclame une définition de ce principe. Le renforcement des capacités doit être compris comme l'amélioration de la participation des partenaires à tous les stades de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des Fonds structurels.

6.6 Le CESE souligne la nécessité de créer un vaste partenariat qui représenterait un large éventail d'intérêts. Il convient d'établir des moyens concrets pour déterminer les responsabilités et fonctions de ces différents partenaires.

7. Observations générales

7.1 La mise en œuvre effective du principe de partenariat est un processus continu. La proposition de la Commission constitue une première étape dans la formalisation et la

codification du principe de partenariat au niveau de l'UE. Le CESE se félicite de constater que tant le Parlement européen que le CdR sont favorables à un principe de partenariat effectif. Le principe de partenariat constitue en fait un très bon exemple de la manière dont la bonne gouvernance peut être appliquée à d'autres politiques de l'UE. Il contribue ainsi à une mise en œuvre efficace de la stratégie Europe 2020.

7.2 Le CESE est vivement préoccupé par le fait que le Conseil entend restreindre le principe de partenariat en revenant aux règles actuellement en vigueur pour la période de programmation 2006-2013, qui sont plus restrictives. Il appelle la Commission et le Parlement européen à inverser cette tendance.

8. Observations particulières

8.1 Dès lors que la programmation des Fonds structurels 2014-2020 a déjà débuté dans plusieurs États membres, il importe que tant les administrations publiques que la société civile organisée tirent parti du document de travail des services de la Commission européenne. Le CESE apprécie que le code de conduite ait été traduit dans toutes les langues de l'UE. La Commission devrait veiller à une large diffusion de ses propositions dans les États membres, en coopération avec l'administration publique et la société civile organisée.

8.2 Le CESE estime que le suivi n'a pas été poussé assez loin dans les propositions de la Commission. Un système européen de suivi basé sur une simple liste de points à vérifier et des examens par les pairs devrait être mis sur pied avec les organisations représentant les parties prenantes européennes. Le CESE souhaite résolument prendre part à ce processus.

8.3 La liste de points à vérifier devrait se baser sur des spécifications minimales, en particulier en matière de sélection, de participation aux différentes étapes et de renforcement des capacités des partenaires. Il conviendrait également de se pencher sur la manière dont il convient d'apprécier les conflits d'intérêts. Ces spécifications pourraient être étayées par une analyse AFOM (axée sur les Atouts-Faiblesses-Occasions-Menaces) pour ouvrir la voie à des améliorations.

8.4 Dans le cadre de ce système, les parties prenantes/partenaires privés pourraient procéder à un «**contrôle de partenariat**» fondé sur la liste de points à vérifier proposée ci-dessus. Le CESE propose une simple grille d'évaluation comportant trois niveaux: *insuffisant/satisfaisant/excellent*. Un tel contrôle renforcerait la participation des partenaires à l'évaluation, comme suggéré dans le document de travail des services de la Commission.

8.5 Le CESE rappelle que dans le libellé proposé par le Parlement européen à l'article 5 du RPDC: «*coopérer avec les partenaires*», doit être remplacé par «*associer les partenaires*».

8.6 Le CESE rappelle sa proposition antérieure dans laquelle il invitait les régions désireuses d'échanger leurs expériences et de diffuser les bonnes pratiques à mettre sur pied un réseau de «régions d'excellence en partenariat».

8.7 Les bonnes pratiques présentées dans la brochure «Il faut être deux pour danser le tango», publiée par le CESE, ont été très appréciées; ces exemples pourraient très utilement être mis à l'essai dans d'autres pays (même s'il y a lieu d'adapter le partenariat aux circonstances nationales). Le CESE se propose de mettre cette brochure à jour et d'en publier une édition révisée qui inclurait les leçons tirées des mauvaises pratiques.

8.8 Le CESE souligne l'importance d'associer le plus tôt possible les partenaires à un dialogue mené dans le cadre d'un programme de travail (plan d'information/consultation/participation) et à une feuille de route précise, concept suggéré par le CESE et soutenu par la Commission. Il y a également lieu de définir ce processus dans le contrat de partenariat. L'application correcte du principe de partenariat, tel qu'établi dans le code de conduite, devrait être une condition préalable à la signature des contrats de partenariat par la Commission avec les différents États membres. Le CESE propose que les ressources des programmes opérationnels soient utilisées de manière à renforcer les capacités des partenaires afin de les inciter à satisfaire à cette exigence.

8.9 La sélection des partenaires devrait intervenir dans le cadre du «pluralisme en partenariat». À côté des partenaires socio-économiques et des organes concernés de la société civile, il y a lieu d'inclure d'autres acteurs issus des secteurs novateurs, émergents et marginalisés de la société, qui doivent avoir accès au partenariat et y jouer un rôle. Pour ces secteurs, le modèle des plates-formes de coordination est très utile. De même, les microentreprises (qui présentent un potentiel élevé en matière d'emploi) et l'économie sociale (dans le cadre du suivi de l'Initiative pour l'entrepreneuriat social) doivent être associées au partenariat en tant que partenaires économiques.

8.10 La proposition de concentration thématique des programmes, ainsi que d'autres instruments de ciblage de ceux-ci – géographie, groupe, secteur, etc. – contribueront à un partenariat plus ciblé et plus efficace.

8.11 Les travaux des comités de suivi sont souvent très formels et ne satisfont pas la demande de partenariats véritables. Ces comités devraient être étayés par des organes consultatifs, des groupes de travail et d'autres instruments de partenariat visant à renforcer le processus de partenariat.

8.12 Le renforcement des capacités est nécessaire aux partenaires dans tous les États membres afin qu'ils puissent contribuer de façon substantielle au processus. Une assistance technique devrait y contribuer, de même que des fonds en propre apportés par les États membres.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Mise en œuvre et suivi de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées par les institutions de l'UE, et rôle du CESE à cet égard» (avis d'initiative)

(2013/C 44/05)

Rapporteur: **M. Ioannis VARDAKASTANIS**

Le 26 avril 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Mise en œuvre et suivi de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées par les institutions de l'UE, et rôle du CESE à cet égard».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 23 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE demande instamment au Conseil de rouvrir les négociations sur l'approbation du Protocole facultatif de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, de manière à garantir que les personnes handicapées de l'UE puissent jouir pleinement des droits qui y sont consacrés.

1.2 Le CESE invite les présidents respectifs du Conseil européen, de la Commission européenne et du Parlement européen à organiser, pour dresser le bilan de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées, un deuxième «État de l'Union sur le handicap» en décembre 2013, coprésidé par le Forum européen des personnes handicapées.

1.3 Le CESE souligne que la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées comprend des obligations qui exigent un changement de législation et de politique aux niveaux de l'UE et des États membres et que la situation financière ne peut servir de prétexte pour tarder à agir en matière de droits des personnes handicapées.

1.4 Le CESE demande à la Commission de procéder à une analyse approfondie et participative de la mise en œuvre de la Stratégie européenne en faveur des personnes handicapées en tant que partie intégrante de la future stratégie globale de l'UE, qui comprendrait la révision de la législation, des politiques et des programmes existants de l'Union dans ce domaine, et la mise en place de nouvelles propositions.

1.5 Le CESE invite dès lors la Commission européenne, par l'intermédiaire de son Secrétariat général, à élaborer un instrument d'évaluation d'impact sur la convention de l'ONU.

1.6 Le CESE se félicite que le Conseil ait institué un dispositif indépendant de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention de l'ONU, et demande l'adoption d'un budget spécifique qui permettra aux participants à ce dispositif de réaliser leurs tâches en toute indépendance du point de contact.

1.7 Le CESE souhaite être consulté par la Commission européenne relativement à une proposition législative ambitieuse d'Acte législatif européen sur l'accessibilité ayant la portée la plus large possible, prévoyant l'obligation pour les prestataires de services et les industriels, tant du secteur public que privé, de garantir une pleine accessibilité pour les personnes handicapées, et qui soit doté d'une définition claire et exhaustive de l'accessibilité.

1.8 Le CESE se félicite que la législation sur l'accessibilité des sites Internet des pouvoirs publics et des sites proposant des services au public soit intégrée à la Stratégie numérique; il espère qu'une législation solide sera présentée en la matière en 2012.

1.9 Le CESE invite le Conseil et le Parlement européen à renforcer ou à maintenir les dispositions en faveur des personnes handicapées dans les règlements relatifs aux Fonds structurels, au Mécanisme pour l'interconnexion en Europe ⁽¹⁾ et aux RTE-T, ainsi que dans le programme «Horizon 2020» ⁽²⁾, le programme «Droits, égalité et citoyenneté» et les programmes dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, à travers des mesures garantissant la participation des personnes handicapées, moyennant des fonds et le renforcement des capacités.

⁽¹⁾ COM(2011) 665 final.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm (en anglais).

1.10 Le CESE invite le Service européen d'action extérieure, la Commission européenne et le Conseil à garantir que la convention soit prise en compte dans le cadre des relations extérieures et de la coopération internationale, ainsi que dans les accords commerciaux internationaux, en s'assurant notamment que les positions de l'UE et de ses États membres sur les droits des personnes handicapées soient coordonnées au sein des divers organes des Nations unies.

1.11 Le CESE demande instamment aux institutions européennes de prendre les mesures appropriées pour appliquer la convention en leur sein, en revoyant leurs pratiques en matière d'emploi, de conditions de travail, de recrutement, d'accessibilité des locaux, d'environnement de travail et d'outils de communication, ainsi que les exigences imposées aux agences financées par l'UE.

1.12 Le CESE prend acte de l'engagement pris en décembre 2011 par M. BARROSO de discuter de la mise en œuvre de la convention lors d'une réunion du collège des commissaires et des directeurs généraux. Il les invite à faire figurer ce point chaque année à l'ordre du jour.

1.13 Le CESE se félicite de l'organisation d'un forum de travail rassemblant les points de contact gouvernementaux, les dispositifs de coordination et les mécanismes indépendants de l'UE et des États membres chargés de mettre en œuvre la convention, ainsi que la société civile. Il manifeste son intérêt à participer aux prochaines réunions.

1.14 Le CESE préconise d'apporter sa contribution, sous la forme d'un avis, au rapport que l'UE devra présenter en 2013 au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées.

1.15 Le CESE estime qu'il se doit de prendre les mesures appropriées pour se conformer à la convention et l'appliquer en son sein, en encourageant l'emploi de personnes handicapées au CESE, en assurant un processus de recrutement non discriminatoire, en améliorant l'accessibilité des bâtiments, des sites Internet, des outils d'information et de communication et des documents; en prévoyant des aménagements raisonnables pour les employés, les Conseillers et les experts, en organisant des formations pour son personnel, notamment par la création d'une brochure sur la convention de l'ONU, et en intégrant le thème du handicap à l'ensemble de ses activités.

1.16 Le CESE souligne qu'il est nécessaire que les institutions de l'UE assurent un suivi et une mise en œuvre systématiques de

la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et s'engage par conséquent à créer un comité de pilotage sur l'application et le suivi de ladite convention, lequel serait chargé d'inviter les institutions européennes à présenter un rapport sur leurs activités en la matière et de collecter les réactions de personnes handicapées, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent et de la société civile, de sorte à apporter un regard indépendant sur les progrès de l'application de ladite convention des Nations unies.

1.17 Le CESE propose d'organiser une réunion pour débattre de la mise en œuvre de la convention, avec la participation des conseils économiques et sociaux nationaux, des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme.

1.18 Le CESE invite les partenaires sociaux à intégrer les dispositions de la convention de l'ONU dans les conventions collectives, sur la base de lignes directrices approuvées.

2. Introduction

2.1 Par personnes handicapées, on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

2.2 Il y a environ 80 millions de personnes handicapées en Europe, lesquelles, suivant Eurostat, ont une probabilité d'être au chômage deux à trois fois plus grande que les non handicapés; seulement 20 % des personnes souffrant d'un handicap grave ont un emploi, contre 68 % des personnes non handicapées. Les personnes handicapées ont au-delà de 50 % de chances en moins de parvenir à l'enseignement supérieur, par rapport aux personnes non handicapées. Seules 38 % des personnes handicapées de 16 à 34 ans dans l'ensemble de l'Europe disposent d'un revenu d'activité, contre 64 % pour les personnes sans handicap.

2.3 Le CESE fait ici état de ses avis sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves»⁽³⁾ et sur le thème «Jeunes handicapés: emploi, insertion et participation à la vie en société»⁽⁴⁾.

⁽³⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 81-86.

⁽⁴⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 2-6.

2.4 Le CESE prend acte que la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif ont été adoptés le 13 décembre 2006 au siège des Nations unies à New York, ont été ouverts à la signature le 30 mars 2007 et sont entrés en vigueur le 3 mai 2008.

2.5 Le CESE souligne que cette convention de l'ONU a joui d'un large soutien international et a déjà reçu 154 signataires et 126 ratifications. Jusqu'ici, le Protocole facultatif a reçu 90 signataires et 76 ratifications. Les 27 États membres de l'UE ont d'ores et déjà signé cette convention et 24 d'entre eux l'ont déjà ratifiée.

2.6 Le CESE souligne que la convention de l'ONU est un instrument des droits de l'homme à part entière, qui traite des droits politiques, sociaux, culturels et économiques. Il réaffirme que toutes les personnes handicapées doivent pouvoir jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2.7 Le CESE note que la convention des Nations unies s'applique à toutes les personnes handicapées et reconnaît explicitement que les discriminations multiples fondées sur le handicap et d'autres facteurs tels que l'origine ethnique, le sexe ou le statut économique, constituent un problème significatif qui ne peut être abordé qu'au moyen d'une démarche multidisciplinaire tenant compte des différentes racines de cette forme complexe de discrimination.

2.8 Le CESE souligne que la convention comprend des dispositions, entre autres, sur l'égalité et la non discrimination, l'accessibilité, le droit de circuler librement et la nationalité, l'accès à la justice, le droit de ne pas être soumis à la violence, l'autonomie de vie et la vie dans la communauté, le droit à une vie de famille, la mobilité des personnes, l'éducation, l'emploi, la santé, la protection sociale, la coopération internationale, la protection civile, entre autres, ainsi que sur la participation des personnes handicapées aux processus décisionnels à travers les organisations qui les représentent, et l'intégration des femmes et des enfants handicapés.

2.9 Le CESE souligne que la convention de l'ONU introduit un changement de paradigme, en ne considérant plus les personnes handicapées comme des «objets» soumis à la charité et à des traitements médicaux mais comme des «sujets» doués de droits, capables de les revendiquer et de prendre des décisions concernant leur vie sur la base d'un consentement libre et éclairé. Le rétablissement du droit à la parole, l'élargissement

des choix et l'amélioration des chances sont des thèmes clés de la convention relative aux droits des personnes handicapées.

2.10 Le CESE se félicite que la convention clarifie et définisse la manière dont toutes les catégories de droits humains s'appliquent aux personnes handicapées quel que soit le degré de soutien dont elles ont besoin, et qu'elle détermine les domaines dans lesquels des changements sont nécessaires afin d'assurer l'exercice et la protection effectifs des droits des personnes handicapées.

2.11 Le CESE prend acte du fait que la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées est le premier traité international sur les droits de l'homme à être ouvert à la ratification par des organisations d'intégration régionale telles que l'UE, et attire l'attention sur la décision du Conseil du 26 novembre 2009, en vertu de laquelle la Communauté européenne a approuvé cette convention⁽⁵⁾ et qui désigne la Commission comme point de contact pour les questions relatives à l'application de ladite convention.

2.12 Le CESE souligne que la décision comprend une liste non exhaustive des questions relevant de la compétence exclusive de l'Union et de celles relevant d'une compétence mixte; cette liste est par nature évolutive et sera probablement étoffée au fil du temps. Les domaines de compétence exclusive comprennent ce qui concerne la compatibilité des aides d'État avec le marché commun et le tarif douanier commun. Les domaines de compétence mixte comprennent les mesures destinées à combattre la discrimination fondée sur le handicap, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, l'agriculture, le transport par chemin de fer, par route, par voie navigable et par voie aérienne, la fiscalité, le marché intérieur, l'égalité des rémunérations, à travail d'égal valeur, entre travailleurs masculins et travailleurs féminins, la politique en matière de réseaux transeuropéens et les statistiques.

2.13 Le CESE prend acte du code de conduite fixant les modalités de coopération entre le Conseil, les États membres et la Commission⁽⁶⁾ pour plusieurs aspects de la mise en œuvre de la convention et de leur représentation dans les organes créés par la convention, les procédures pour la préparation du rapport de l'UE au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées, et la procédure d'établissement un cadre d'évaluation s'agissant d'un ou plusieurs mécanismes indépendants associant la société civile.

⁽⁵⁾ 2010/48/CE.

⁽⁶⁾ 16243/10 du 29 novembre 2010.

3. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées: les implications de la première adhésion de l'UE à un traité sur les droits de l'homme

3.1 Le CESE se félicite que l'Union européenne soit devenue, pour la première fois de son histoire, partie à une convention internationale sur les droits de l'homme, en approuvant, le 23 décembre 2010, la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, et reconnaît le rôle moteur joué par l'UE et ses États membres, ainsi que par le mouvement pour les personnes handicapées, par l'intermédiaire du Forum européen des personnes handicapées, dans l'élaboration de ladite convention. Il estime que l'UE a une responsabilité particulière pour intensifier les efforts concernant la mise en œuvre et le suivi de la convention et pour servir de modèle en la matière aux autres régions du monde.

3.2 Le CESE demande instamment au Conseil de rouvrir les négociations sur l'approbation du Protocole facultatif de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, lequel permettrait aux particuliers ou à des groupes, après avoir épuisé toutes les voies de recours disponibles à l'échelon de l'UE, de déposer plainte au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées, comme la Commission l'a proposé en 2008, ce qui permettrait de prévenir toute lacune et d'éliminer les disparités existantes dans la protection des personnes handicapées, en cas de violation de leurs droits dans un des domaines de compétence de l'UE.

3.3 Le CESE appelle la Commission à envisager de ratifier d'autres traités ayant trait aux droits de l'homme, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris leurs protocoles facultatifs. Il appelle l'UE à participer aux discussions en cours au sein du groupe de travail de l'ONU à composition non limitée, qui prévoit la rédaction d'un nouveau traité thématique de l'ONU sur les droits de l'homme, consacré aux personnes âgées, et à garantir que les travaux de cette instance soient pleinement en cohérence avec la convention relative aux droits des personnes handicapées.

3.4 Le CESE prend acte que l'Union européenne, en tant que partie à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, doit remplir, conformément à l'étendue de ses compétences, toutes les obligations découlant de ladite convention, y compris celle de présenter un rapport périodique au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées.

3.5 Le CESE souligne que les articles 10 et 19 du TFUE et les articles 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fournissent une référence claire à la protection des droits des personnes handicapées (7).

(7) SEC(2011) 567 final.

3.6 Le CESE invite les institutions européennes à adopter des législations, politiques et programmes qui respectent pleinement la convention, s'agissant des questions pour lesquelles l'Union a une compétence exclusive ou mixte, et de réviser la législation et les politiques antérieures de l'Union dans ce domaine afin de garantir la protection intégrale de toutes les personnes handicapées dans l'Union européenne.

3.7 Le CESE invite les présidents respectifs du Conseil européen, de la Commission européenne et du Parlement européen à organiser, en coopération avec le Forum européen des personnes handicapées, un deuxième «État de l'Union sur le handicap» en décembre 2013, consacré à la mise en œuvre de la convention de l'ONU (8).

3.8 Le CESE se félicite de l'organisation par le Parlement européen, en décembre 2012 et conjointement avec le Forum européen des personnes handicapées, d'un Parlement européen des personnes handicapées, en vue d'apporter une contribution au rapport que l'UE devra présenter au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées.

3.9 Le CESE demande instamment aux institutions européennes de prendre les mesures appropriées pour appliquer la convention en leur sein. Il s'agit notamment:

- d'encourager l'emploi de personnes handicapées au sein des institutions de l'UE et de mettre en place des politiques pour concilier la vie professionnelle et familiale;
- de revoir les règlements intérieurs, les procédures et les méthodes de travail pour s'assurer que les membres du personnel handicapés bénéficient de chances égales;
- de garantir qu'au cours des processus de recrutement, moyennant des aménagements raisonnables, les personnes handicapées auront la possibilité d'entrer en concurrence sur un pied d'égalité avec des personnes non handicapées;
- de veiller à ce que tous les membres du personnel handicapés bénéficient, si nécessaire, d'aménagements raisonnables dans le cadre de leur travail quotidien, notamment d'une assistance personnelle, d'une interprétation en langue des signes, de transports adaptés, etc.;

(8) L'«État de l'Union sur le handicap» a été convoqué par le Président de la Commission européenne, M. BARROSO, le 6 décembre 2011, et rassemblait les présidents du Conseil européen, du Parlement européen et du Forum européen des personnes handicapées, à savoir respectivement MM. VAN ROMPUY, BUZEK et VARDAKASTANIS.

- de garantir leur accès à la formation professionnelle et continue;
- d'améliorer l'accessibilité des bâtiments, des sites Internet, des outils d'information et de communication et des documents;
- de s'assurer que toutes les agences de l'UE et tous les organismes financés par l'UE, y compris les écoles européennes, respectent la convention;
- de garantir la participation des organisations représentant les personnes handicapées à la conception de la législation et des politiques, notamment par des financements appropriés.

4. Mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées par l'UE et les États membres

4.1 Le CESE, dans sa résolution du 21 septembre 2011, a accueilli favorablement la Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées en tant qu'instrument politique essentiel pour mettre en œuvre dans l'Union européenne la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Il appelle toutefois la Commission européenne à garantir que la législation dérivée, actuelle et future, respecte la convention et prévoit la participation et l'association des personnes handicapées ⁽⁹⁾.

4.2 Le CESE demande que l'on procède à une analyse approfondie et participative de la mise en œuvre de la Stratégie européenne en faveur des personnes handicapées, y compris en fixant de nouveaux buts et objectifs.

4.3 Le CESE invite le Conseil et le Parlement européen à intégrer la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées dans le cadre financier pluriannuel de l'UE en garantissant qu'aucun centime ne sera dépensé dans des projets ou des infrastructures ne répondant pas aux critères d'accessibilité pour les personnes handicapées.

4.4 Le CESE invite le Conseil et le Parlement européen:

- à renforcer ou à maintenir, dans les règlements relatifs aux Fonds structurels, les dispositions visant à garantir l'application de la convention, notamment pour ce qui concerne les

conditionnalités ex ante ⁽¹⁰⁾, les principes de partenariat et les principes horizontaux;

- à prévoir des dispositions sur l'accessibilité dans les règlements sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe et les RTE-T ⁽¹¹⁾;
- à veiller à ce que le programme «Horizon 2020» ⁽¹²⁾ garantisse que les recherches financées par l'UE prendront en compte les personnes handicapées, en favorisant la participation des usagers et l'accès aux résultats de la recherche, et en suscitant des idées nouvelles et novatrices quant aux moyens d'appliquer la convention dans le droit de l'UE et ses politiques, notamment en matière d'emploi;
- à inclure des dispositions sur le handicap dans ses programmes d'aide au développement et d'aide humanitaire.

4.5 Le CESE invite la Commission européenne à créer un mécanisme qui récompensera l'excellence en matière de respect de la convention, à savoir les projets financés par l'UE les plus remarquables concernant la mise en place de dispositifs accessibles et d'intégration des personnes handicapées.

4.6 Le CESE rappelle que la stratégie Europe 2020 comprend des dispositions sur le handicap, notamment s'agissant du troisième pilier (inclusion sociale); c'est également le cas de la Stratégie numérique. Il appelle à intégrer la mise en œuvre de la convention relative aux droits des personnes handicapées dans toutes les initiatives phare.

4.7 Le CESE se dit inquiet des effets négatifs qu'ont aussi actuellement les mesures d'austérité mises en place dans de nombreux États membres pour les personnes handicapées et leurs familles et qui renforcent l'exclusion sociale, la discrimination et le chômage. Il souligne que la crise ne saurait être invoquée comme prétexte pour justifier un retard de l'application de la convention des Nations unies.

4.8 Le CESE appelle le Conseil européen à adopter une véritable stratégie pour la croissance prévoyant des actions en faveur de groupes défavorisés tels que les personnes handicapées, y compris des mesures pour stimuler l'emploi et renforcer les services favorisant l'autonomie de vie et l'intégration à la communauté, tenant compte également de la situation des personnes qui deviennent handicapées au cours de leur vieillesse, ainsi que la mise en place d'infrastructures accessibles.

⁽¹⁰⁾ La proposition de la Commission européenne comprenait déjà les conditionnalités ex ante sur la convention de l'ONU, l'accessibilité et l'autonomie de vie.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 665 final.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm (en anglais).

⁽⁹⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 81-86.

4.9 Le CESE invite les États membres à prendre des mesures pour garantir l'accès des personnes handicapées au marché de l'emploi, au moyen d'incitations fiscales en faveur des entreprises et de mesures favorisant l'entrepreneuriat, la mobilité professionnelle et l'égalité d'accès à la protection sociale et aux droits des travailleurs.

4.10 Le CESE souhaite être consulté par la Commission européenne relativement à sa proposition ambitieuse d'Acte législatif européen sur l'accessibilité avec la portée la plus large possible, et prévoyant l'obligation pour les prestataires de services et les industriels, tant du secteur public que privé, de garantir une pleine accessibilité pour les personnes handicapées, et qui soit doté d'une définition claire et exhaustive de l'accessibilité tenant compte à la fois de l'environnement virtuel et bâti, permettant l'interopérabilité et la compatibilité avec les technologies d'assistance et répondant à des normes européennes.

4.11 Le CESE invite le Conseil à poursuivre ses travaux en vue de la proposition d'une directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de sexe, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, et à aligner la proposition sur la convention de l'ONU en y incluant une définition du handicap et de la discrimination par association, en interdisant la discrimination dans l'accès à l'assurance et aux services financiers, en abordant le problème de l'accès à l'éducation, et en distinguant clairement la notion d'aménagement raisonnable garantissant l'accès individuel de celle d'accessibilité, qui comprend une notion d'obligation d'anticipation et d'obligation vis-à-vis d'un groupe.

4.12 Le CESE souligne que les besoins des personnes handicapées devraient être pris en compte dans tous les programmes, stratégies et politiques de niveau européen visant particulièrement les femmes, les enfants et les groupes souffrant de discrimination, comme les minorités ethniques ou religieuses, les gays et lesbiennes et les personnes âgées.

4.13 Le CESE souligne qu'il est nécessaire de garantir un degré maximal de convergence entre les réglementations et les politiques internes de l'UE en intégrant des dispositions de la convention dans ses relations extérieures, dans son aide au développement et son aide humanitaire, notamment à travers la mise en place de lignes directrices ad hoc.

4.14 En particulier, s'agissant des discussions de l'ONU ayant une incidence sur les droits des personnes handicapées, le CESE demande instamment à l'UE de coordonner ses positions avec celles des États membres, par exemple en garantissant que la

position européenne concernant le dispositif pour l'après-OMD (objectifs du Millénaire pour le développement) tienne compte des droits des personnes handicapées et que ces personnes soient mentionnées dans l'examen quadriennal d'ensemble des activités opérationnelles des Nations unies.

4.15 Le CESE invite l'UE à respecter ses engagements envers la convention dans d'autres forums multilatéraux, par exemple dans les négociations en cours de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, portant sur la réforme de la législation sur les droits d'auteur et sa libéralisation.

4.16 Le CESE fait l'éloge des travaux accomplis jusque-là en matière de dialogue politique dans le cadre du nouvel agenda transatlantique entre les États-Unis et l'UE sur la réforme concernant les personnes handicapées. Dans l'attente de la ratification par les États-Unis, il appelle à renforcer le dialogue politique transatlantique sur le handicap, afin de contribuer à faire avancer le processus de réforme à l'échelle mondiale.

4.17 Le CESE demande instamment à la Commission européenne de garantir qu'au sein de chaque direction générale, les services compétents soient chargés d'intégrer la mise en œuvre de la convention sur les droits des personnes handicapées aux travaux préparatoires des politiques et de la législation.

4.18 Le CESE invite le Secrétariat général de la Commission à élaborer un instrument d'évaluation d'impact sur les droits des personnes handicapées pour toutes les nouvelles propositions législatives et de prévoir, dans les parcours de formation du nouveau personnel et dans la formation de recyclage, un module sur les droits garantis par la convention.

4.19 Le CESE souligne que, conformément au paragraphe o) du Préambule de la convention et à l'article 4, paragraphe 3, de celle-ci, les personnes handicapées devraient participer à tous les processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions concernant les politiques et programmes ayant trait aux personnes handicapées. Il invite les institutions de l'UE et les gouvernements nationaux à mettre en place des processus appropriés.

5. Suivi de l'application dans l'UE de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

5.1 Le CESE observe qu'à l'article 33, paragraphe 2, la convention fait obligation aux États parties de désigner ou créer, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, «de promotion, de protection et de suivi» de l'application de la convention.

5.2 Le CESE demande au Conseil de désigner officiellement, par voie de décision, un tel dispositif.

5.3 Le CESE fait observer que les États parties, en désignant ou en créant un tel dispositif, doivent tenir compte des principes de Paris, relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme.

5.4 Le CESE demande, en particulier, que ce dispositif soit indépendant du point de contact et du dispositif de coordination préalablement désignés au sein de l'UE, et que la mission de chaque participant au dispositif soit définie, ainsi que le budget leur permettant de réaliser leurs tâches.

5.5 Le CESE insiste sur la nécessité de fixer des règles claires en vue de la consultation structurée des participants au dispositif suivant leurs rôles respectifs, notamment pour ce qui concerne l'élaboration de la législation.

5.6 Le CESE prend acte que, conformément à l'article 33, paragraphe 3 de la convention, la société civile, et en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, doit être associée et participer pleinement à la fonction de suivi, y compris au point de contact et au dispositif de coordination désignés par le Conseil pour la mise en œuvre de la convention.

5.7 Le CESE estime que le Forum européen des personnes handicapées, en tant qu'organisation faitière européenne représentant 80 millions de personnes handicapées en Europe, devrait participer au suivi de la convention au niveau de l'UE ainsi qu'à tous les processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions ayant trait à la vie des personnes handicapées.

5.8 Le CESE croit fermement que le partenariat constitue un outil adéquat pour le développement durable, économique et social, et qu'il doit être basé sur une perspective de participation concrète à long terme de la société civile, avec aussi le renforcement continu des capacités de tous les partenaires, ainsi que la mise à disposition des moyens adéquats pour cette participation ⁽¹³⁾.

5.9 Le CESE demande instamment que l'UE prévoie dans son futur programme de financement «Droits, égalité et citoyenneté» des ressources destinées à mettre en œuvre la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, y compris pour le renforcement des capacités, ainsi que des ressources suffisantes pour les organisations représentant les personnes handicapées.

5.10 Le CESE reconnaît l'importance d'établir un cadre à l'échelon européen conforme à la convention, qui puisse servir d'exemple aux pays hors de l'UE, et notamment à ceux appartenant à des organisations régionales.

5.11 Le CESE souligne que l'UE doit remettre son premier rapport périodique au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées début 2013 et qu'il souhaite être consulté par la Commission européenne concernant sa préparation, au même titre qu'un large éventail de parties prenantes, y compris la société civile, et notamment le mouvement pour les personnes handicapées.

5.12 Le CESE accueille favorablement toutes les actions proposées par la Commission et Eurostat en vue d'améliorer et d'élargir la collecte de données et la production de statistiques détaillées et d'indicateurs sur le handicap, dans l'optique de mettre en place des politiques plus efficaces et d'en assurer un meilleur suivi. Le CESE attend avec impatience la publication des données du module ad hoc sur le handicap inclus dans l'enquête sur les forces de travail 2011. Il encourage la Commission, Eurostat, l'Agence des droits fondamentaux et les États membres à systématiquement intégrer la problématique du handicap dans toutes les enquêtes d'envergure, ainsi qu'à élaborer des enquêtes et des indicateurs spécifiques qui permettront de mesurer les interactions entre les personnes handicapées et les obstacles qu'elles rencontrent dans la vie quotidienne et également les effets des instruments politiques conçus pour faire disparaître ces obstacles.

5.13 Le CESE demande instamment à l'UE et aux États membres de mettre en place des campagnes de sensibilisation sur les droits et obligations consacrés par la convention de l'ONU, à destination des pouvoirs publics à tous les niveaux, des entreprises privées, des médias, des universités et centres de recherche, des établissements scolaires, et des services sociaux et de santé.

5.14 Le CESE invite les États membres à garantir la mise en œuvre de la convention des Nations unies aux différents niveaux de prise de décision, en intégrant ses dispositions dans la législation, les politiques et les décisions administratives, et en élaborant des plans d'action sur le handicap qui soient conformes à la convention.

5.15 Le CESE encourage les partenariats entre syndicats, organisations d'employeurs, organisations de l'économie sociale et organisations représentant les personnes handicapées afin de promouvoir l'accès à l'emploi pour les personnes handicapées conformément à la convention.

⁽¹³⁾ JO C 44/01 du 11.2.2011, p. 1.

6. Le CESE et la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées – application en interne

6.1 Le CESE estime qu'il se doit de prendre les mesures appropriées pour se conformer à la convention, en l'appliquant en son sein. Il prévoit notamment:

- d'encourager l'emploi de personnes handicapées au sein du CESE, y compris en établissant un programme de stages et en encourageant les candidatures de personnes handicapées aux postes d'experts nationaux détachés;
- d'assurer un processus de recrutement non discriminatoire pour les candidats souffrant de handicap;
- de garantir aux personnes handicapées un accès aux services de placement et à la formation professionnelle et continue;
- d'améliorer l'accessibilité des bâtiments, des sites Internet, des outils d'information et de communication et des documents;
- de prévoir des aménagements raisonnables, y compris une assistance personnalisée, pour les employés, les Conseillers et les experts;
- d'organiser des formations pour sensibiliser le personnel au handicap, et lui faire connaître la convention de l'ONU, notamment en élaborant une brochure et une vidéo sur l'intégration des dispositions de ladite convention;
- de participer au groupe de travail interinstitutionnel sur la mise en œuvre de la convention;
- d'intégrer le thème du handicap à l'ensemble de ses activités.

6.2 Le CESE souligne que le thème des droits des personnes handicapées doit être transversal à tous les avis ayant une incidence sur la vie des personnes concernées.

6.3 Le CESE insiste sur le fait que les droits consacrés par la convention devraient être intégrés aux travaux de toutes ses sections, dans la mesure où ils touchent tous les domaines de l'activité sociale, culturelle et économique.

6.4 Le CESE souligne qu'il est nécessaire de créer à cette fin un comité de pilotage sur l'application et le suivi de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, lequel serait chargé de demander aux différentes institutions européennes de présenter un rapport sur leurs activités en la matière, et d'inviter la société civile, notamment le Forum européen des personnes handicapées, en tant qu'organisation représentant ces personnes, à exprimer ses vues pour contribuer à l'élaboration et à la présentation du rapport de l'UE au comité de la convention de l'ONU. Grâce à la participation de ces différentes sections, le comité de pilotage apporterait un regard indépendant sur les progrès de l'application de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

6.5 Le CESE rappelle le rôle qu'il joue dans le renforcement de la légitimité démocratique de l'UE, en mettant en exergue la démocratie participative ainsi que le rôle des organisations de la société civile.

6.6 Le CESE préconise la création d'un organe destiné à stimuler et à coordonner le dialogue entre les institutions et organes de l'UE et la société civile concernant la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées au niveau de l'UE.

6.7 Le CESE préconise d'apporter sa contribution, sous la forme d'un avis, au rapport que l'UE devra présenter au comité des Nations unies des droits des personnes handicapées.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Année européenne de la santé mentale — pour un meilleur travail et une plus grande qualité de vie» (avis d'initiative)

(2013/C 44/06)

Rapporteur: M. SCHLÜTER

Le 12 juillet 2012, 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:

«Année européenne de la santé mentale – pour un meilleur travail et une plus grande qualité de vie».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 74 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La santé mentale est un **élément essentiel de la qualité de vie** et du bien-être de tous les citoyens de l'UE. L'Organisation mondiale de la santé la définit comme «un état de bien-être dans lequel une personne peut se réaliser, surmonter les tensions normales de la vie, accomplir un travail productif et contribuer à la vie de sa communauté»⁽¹⁾. Des données économiques comme le PIB ne suffisent pas à l'appréhender. La crise actuelle a précipité plusieurs millions de personnes dans une angoisse existentielle, des crises de sens et le chômage, tout en augmentant le risque de suicide. Aussi la stabilité mentale est-elle bien plus essentielle au bonheur d'un très grand nombre de personnes que des questions financières abstraites. À l'échelon de l'individu, la santé mentale est la condition indispensable à la réalisation du potentiel intellectuel et émotionnel qui lui est propre. À l'échelon de la société, elle constitue une ressource pour la cohésion sociale, l'amélioration du bien-être social, ainsi que pour la prospérité économique.

1.2 L'initiative présentée ici vise au **renforcement de la santé mentale** et à la sensibilisation du public au sens large. Elle aborde, outre les pathologies ou handicaps mentaux chroniques et aigus, les troubles invalidants qui n'entrent pas dans la catégorie des maladies proprement dites et qui peuvent également avoir, le cas échéant, des causes ou des incidences somatiques. La question de la santé mentale présente des facettes multiples et variées, influencées par les aspects médicaux et de politique sociale, mais également par la situation de vie, par exemple le monde du travail, la jeunesse, la vieillesse et la pauvreté.

1.3 Les troubles mentaux peuvent avoir **différentes causes et incidences**, telles que des traumatismes, des expériences pénibles dans l'enfance, la consommation de drogues, le surmenage, le chômage, la privation de logement, l'exclusion. Des facteurs génétiques peuvent également intervenir. Les solutions et les domaines politiques concernés sont par conséquent

tout aussi variés. Sachant qu'il est généralement possible d'agir sur ces causes, il conviendrait de leur accorder la considération qui convient dans le cadre d'une politique et d'une économie inclusives. L'économie sociale, la société civile, ainsi que les nouvelles approches d'entrepreneuriat social, peuvent jouer un rôle clé à cet égard. La prévention, le dépistage précoce et le traitement des maladies mentales doivent revêtir un caractère pluridimensionnel (se traduisant par une approche à la fois psychothérapeutique, médicale et socioéconomique). Il convient d'intégrer davantage la thématique des maladies et troubles mentaux dans la formation générale des professionnels de la santé, des éducateurs, des enseignants et du personnel de direction. Une promotion de la santé en entreprise bénéficiant d'un soutien public et une culture d'entreprise moderne sont susceptibles de procurer un appui aux personnes souffrant de troubles mentaux et de limiter l'émergence de problèmes en lien avec le travail.

1.4 Le renforcement des **réseaux** civiques, bénévoles, familiaux et professionnels et **la participation des personnes touchées** et des associations qui les représentent jouent un rôle décisif. La prévention et la sensibilisation sont des missions qui incombent à la société dans son ensemble. Souvent, l'aide ambulatoire de proximité et le logement avec assistance de vie permettent d'éviter les restrictions de liberté et les thérapies en structure hospitalière. À cet égard, les recommandations et les bonnes pratiques européennes visant notamment à une diminution adéquate de la psychiatrie hospitalière et de la consommation de médicaments revêtent une importance particulière pour ce qui est de contribuer à la mise en place d'aides socio-spatiales et d'autres formes de soutien alternatives. Les ressources ainsi obtenues pour la science et la recherche devraient être davantage orientées vers la préservation de la santé mentale. Même pour les États membres financièrement plus faibles, les restructurations et la définition de nouvelles priorités sont possibles.

1.5 Il conviendrait de promouvoir dans toute l'UE **la sensibilisation du grand public** à cette thématique, notamment dans les jardins d'enfants et les écoles, au sein des entreprises, chez les médecins et dans les institutions de soins. Les

⁽¹⁾ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/fr/> (page consultée le 4 octobre 2012).

campagnes de déstigmatisation et l'emploi d'un langage non discriminatoire dans les médias sont susceptibles de réduire la discrimination des personnes atteintes de maladie mentale. L'état de santé a également des répercussions économiques significatives, qui restent néanmoins plutôt secondaires en regard des graves incidences sur le plan personnel ⁽²⁾. Il y a lieu de s'interroger de plus en plus sur les structures et intérêts sociaux, politiques et économiques aggravant le problème et sur la façon de promouvoir activement l'insertion par un développement efficace des **structures de soins centrées sur la personne** et grâce au soutien des familles, premier lieu d'apprentissage dans l'existence d'une personne. Les progrès sensibles de la médecine, de l'aide professionnelle et bénévole, ainsi que des modèles d'entreprise en matière de prévention sanitaire doivent faire l'objet d'une attention redoublée et d'une promotion renforcée.

2. Contexte

2.1 En Europe, les maladies les plus répandues sont les troubles anxieux, les dépressions et les addictions. Des études de 2010 révèlent que 38 % des citoyens européens souffrent de maladie mentale ⁽³⁾. En 2005, ce chiffre atteignait déjà 27 % ⁽⁴⁾. 58 000 personnes se suicident chaque année; la dépression deviendra, d'ici à 2020, la deuxième maladie la plus fréquente dans les pays industrialisés ⁽⁵⁾. Entre 2006 et 2009, les jours de travail perdus pour cause de maladie mentale des assurés d'une grande caisse d'assurance-maladie allemande ⁽⁶⁾ ont augmenté de 38 % chez les travailleurs actifs et de 44 % chez les chômeurs. Le nombre de «médicaments destinés au traitement du système nerveux» prescrits au cours de cette période, parmi lesquels figurent notamment les antidépresseurs, a augmenté de 33 % ⁽⁷⁾. De même, en Grande-Bretagne, 44 % des employeurs font état d'un accroissement des problèmes de santé mentale et 40 % d'une augmentation des jours d'absence pour cause de stress ⁽⁸⁾.

2.2 À ce jour, la santé mentale et le bien-être mental n'ont pas encore été le centre d'une Année européenne. Cependant, les préjugés dont font l'objet les problèmes de santé mentale et les handicaps psychosociaux, et la stigmatisation au sein de la société ou au travail, par exemple, sont aujourd'hui encore une réalité quotidienne. **La stratégie Europe 2020** demande elle aussi, dans l'optique d'une croissance inclusive et durable, un renforcement de l'insertion sociale de ces groupes et des programmes de santé spécifiques au niveau de l'UE. En outre, la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'UE en tant que premier instrument international de défense des droits de l'homme dans ce domaine, prévoit un ensemble clair de droits pour les

personnes souffrant de handicaps psychosociaux. Il y a lieu de veiller au respect et à l'application des droits consacrés dans cette convention en s'appuyant sur toutes les politiques et les activités de l'UE concernées. Proclamer une Année européenne de la santé mentale et du bien-être mental constituerait une bonne occasion d'accorder à ces exigences l'attention qui leur est due.

2.3 Depuis le milieu des années 90, la santé mentale a fait l'objet d'un certain nombre de projets spécifiques relevant de la **politique européenne de la santé** ⁽⁹⁾, où elle est présentée comme un élément vital. En 2005, la Commission européenne a lancé une consultation sur la base de son livre vert relatif à la santé mentale ⁽¹⁰⁾.

2.4 Le **CESE maintient l'avis** ⁽¹¹⁾ qu'il avait rendu sur ce livre vert et souligne l'importance que revêt, pour la société comme pour l'individu, la santé mentale en tant qu'élément fondamental de la notion de santé. Pour l'Union européenne, qui se conçoit comme une communauté de valeurs, la santé mentale constitue une source importante de cohésion sociale et de participation universelle. C'est également ce que prône la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées qui, de par la perspective centrée sur les droits de l'homme qu'elle adopte, aspire à la participation et à une vision holistique de la personne.

2.5 **La Commission** aborde également la thématique à l'examen dans le contexte de l'économie, de la politique de l'emploi et de la politique de santé (santé publique). Assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine fait partie des tâches transversales de l'UE, ainsi que le prévoit l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Une Année européenne de la santé mentale permettrait en outre à l'UE d'accomplir la mission que lui confie l'article 6 de ce même traité, à savoir de «mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, les domaines de ces actions étant, dans leur finalité européenne: [...] la protection et l'amélioration de la santé humaine».

2.6 **La stratégie de l'UE en faveur de la santé mentale** s'est entre autres attachée à promouvoir le Pacte européen pour la santé mentale et le bien-être, conclu en 2008 ⁽¹²⁾. Les conclusions du Conseil de juin 2011 y font également allusion ⁽¹³⁾.

⁽²⁾ COM(2005) 484 final.

⁽³⁾ *The Size and burden of mental disorders and other disorders of the brain in Europe 2010* [«L'ampleur et le poids des troubles mentaux et autres en Europe en 2010»], H.U. Wittchen et al., *European Neuropsychopharmacology* (2011) 21, 655 – 679.

⁽⁴⁾ <http://www.psychiatrie-psychotherapie.de/archives/14> (page consultée le 15 août 2012).

⁽⁵⁾ Se référer à la note n° 1.

⁽⁶⁾ Rapport sur la santé 2010, Techniker Krankenkasse, Allemagne.

⁽⁷⁾ Se référer à la note n°6.

⁽⁸⁾ Catherine Kilfedder, British Telecom, audition du CESE, 30 octobre 2012.

⁽⁹⁾ *Action for Mental Health. Activities co-funded from European Community Public Health Programmes 1997–2004* [«Agir en faveur de la santé mentale. Activités cofinancées par les programmes de santé publique de la Communauté européenne pour la période 1997–2004»]

⁽¹⁰⁾ Se référer à la note n° 1.

⁽¹¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le Livre vert intitulé «Améliorer la santé mentale de la population – Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne» (JO C 195 du 18.8.2005).

⁽¹²⁾ Pacte européen pour la santé mentale et le bien-être, Bruxelles, 12 et 13 juin 2008.

⁽¹³⁾ 309^e réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (EPSCO), 6 juin 2011.

2.7 Les conférences thématiques organisées dans le cadre de la stratégie de l'UE n'étaient toutefois pas suffisamment à même de sensibiliser un **large public** ni de porter ces thèmes dans le quotidien des citoyens européens. Or c'est ce que pourrait faire une Année européenne. Les pouvoirs publics à tous les niveaux se pencheraient alors sur la question, à l'instar des acteurs de la société civile dans leur rôle pluriel d'experts, de multiplicateurs et d'entreprises sociales. Il s'agit de concevoir cette Année européenne de la santé mentale de manière à en assurer principalement la cohérence avec la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Les personnes souffrant d'une maladie ou d'un handicap mental ont droit à la reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité et doivent pouvoir jouir pleinement de leur liberté juridique et de leur liberté d'action dans tous les domaines de l'existence (voir article 12 de la Convention précitée).

2.8 Nombreuses sont les personnes souffrant d'un trouble mental qui ne reçoivent généralement pas les formes de **traitement, de réadaptation et d'aide à la participation sociale** qui sont nécessaires du point de vue des spécialistes et de l'éthique, bien que la médecine et les services sociaux aient fait de grands progrès dans ce domaine. La santé mentale n'est souvent pas une priorité de la politique de santé. En particulier **lorsque la situation budgétaire est tendue et que sévissent les crises**, la tendance est souvent à la suppression des services nécessaires et des traitements disponibles ou au renchérissement de ces derniers plutôt qu'au développement des structures d'aide. Or des investissements dans la participation, l'enseignement et l'économie sociale seraient justement nécessaires en ces temps de crise économique. On ne saurait admettre, surtout en période de crise, que l'État se retire du secteur des services sociaux.

Face à des problèmes aigus, les listes d'attente et les longues distances s'avèrent contreproductives. Il conviendrait de réduire au strict minimum les soins en institution et les restrictions de liberté, au profit de services ambulatoires, de points de rencontre, de centres de conseil et de possibilités de traitement médical de proximité. Il convient de renforcer **l'autonomie des personnes touchées** au moyen de droits légaux à prestations et d'approches qui ne se substituent pas à leurs décisions propres, mais les aident au contraire à les prendre, notamment lorsqu'il s'agit de reconnaître leur besoin d'aide et de déterminer la thérapie à suivre, afin de ne pas devoir, en définitive, limiter leur capacité juridique. La classification dans des catégories nosologiques, l'insertion unilatérale dans l'appareil psychiatrique, l'administration de psychotropes et l'usage de la contrainte doivent être systématiquement soumis à un examen critique et subordonnés à l'application des normes inhérentes à l'État de droit et aux droits de l'homme. Il convient qu'une participation à la société, une occupation pertinente et une organisation judiciaire de la journée fassent partie intégrante de l'approche pratiquée dans tous les établissements et résidences, quel qu'en soit le type. Il y a lieu de se montrer plus sensible à l'influence des psychotropes sur la faculté de participation et la morbidité. L'accessibilité des aides ne saurait être limitée par une fragmentation des structures d'aide, ni par des procédures de demande bureaucratiques et chronophages. L'intervention de crise et la

prévention du suicide nécessitent des services aisément accessibles et spécialisés. Il conviendrait d'introduire dans toute l'Europe des numéros d'urgence nationaux connus du public et d'autres possibilités permettant une intervention professionnelle adéquate.

2.9 Les renforcements réciproques entre les **conditions de vie socioéconomiques**, le chômage et la charge associée à la maladie doivent eux aussi toujours entrer en ligne de compte. Il existe en outre des personnes qui ont besoin de ressources et de soutien pour vivre bien avec une maladie mentale. Cela signifie que la promotion des possibilités de participation et le renforcement du statut juridique des personnes souffrant d'une pathologie mentale chronique ou d'un handicap mental devraient être pris en compte dans le choix des thèmes à aborder dans le cadre d'une Année européenne.

2.10 Il convient de tenir compte, dans les soins dispensés aux personnes souffrant d'un trouble mental, des besoins et orientations de celles-ci sur le plan **philosophique**, religieux, pastoral et spirituel.

2.11 Les facteurs sociaux jouent un rôle non négligeable dans le maintien de la santé mentale. Un bon travail, au sens d'une tâche créatrice de sens et d'identité, revêt à cet égard une importance décisive. Toutefois, les conditions de vie et de travail quotidiennes ne sont parfois plus déterminées par des traditions culturelles éprouvées, des décisions démocratiques prises à l'échelon local, mais bien par des choix et des structures politiques centralisés. Par conséquent, il conviendrait que la politique économique et structurelle prenne en considération la santé mentale des citoyens et les objectifs ayant trait à des quartiers résidentiels et des conditions de travail décents et inclusifs.

2.12 Si notre société des multiples possibles, des médias et de la consommation ouvre à l'homme moderne de nouvelles perspectives, elle le soumet également à de nouveaux **facteurs de stress**. À cet égard, sur de nombreux plans, les systèmes éducatifs ne sont pas en mesure de satisfaire à l'impérieuse nécessité d'une éducation éthique, cognitive et sociale de grande qualité, susceptible pourtant d'aider à acquérir l'autonomie nécessaire et l'équilibre mental. Les liens sociaux se relâchent de plus en plus, entraînant la perte de ressources externes comme les amis, la famille, les collègues. En effet, les fréquents changements de travail, et partant, de lieu de résidence, le chômage, l'engagement toujours moindre dans les relations personnelles ne contribuent pas à la construction de réseaux sociaux dans le voisinage immédiat. Il est d'autant plus important que les personnes touchées et leurs organisations soient formellement associées à la mise en place des structures d'aide et en réseau.

2.13 Lorsque **l'équilibre entre autoresponsabilité et sécurité sociale** est perturbé, le risque de maladie mentale s'accroît. Ceci s'applique par exemple aux incitations au travail s'inscrivant dans une perspective d'activation qui ne peuvent avoir aucun impact en raison d'une pénurie de postes de travail ou d'une absence structurelle de perspectives pour les nouveaux entrepreneurs. De même, sachant que la privation de logement et les troubles mentaux sont souvent étroitement liés, il convient que les aides dispensées ciblent les deux problèmes. Les parents dont la situation professionnelle est précaire et leurs enfants sont sous la contrainte multiple de l'insécurité, de la pauvreté, des exigences éducatives, du manque de temps et du stress familial. Il y a lieu de prévoir en réponse des aides tout aussi diversifiées, comprenant notamment des offres telles que l'assistance éducative et l'aide aux vacances familiales financées par des fonds publics. Des dettes publiques élevées et des difficultés économiques, tout comme les coupes infligées à la sécurité sociale et un taux de chômage élevé, renforcent les risques d'émergence de dépressions, d'anxiété et de troubles obsessionnels compulsifs. Dans onze États membres, les suicides ont augmenté de plus de 10 % dans la première moitié de l'année 2011. Des investissements adéquats en faveur de la sécurité sociale et des services sociaux seraient d'une grande aide pour remédier à cette situation ⁽¹⁴⁾.

3. La santé mentale dans des cadres spécifiques

3.1 Le monde du travail

3.1.1 La discontinuité des relations de travail, les restructurations fréquentes, le fait d'être joignable en tout temps et en tout lieu, une pression élevée imposée par les délais, une charge de travail excessive, **le surcroît d'exigences en matière de flexibilité et de mobilité** ne sont généralement pas sans conséquence pour la santé mentale ⁽¹⁵⁾. Les statistiques relatives aux incapacités des Pays-Bas révèlent qu'en 2010, les problèmes de santé mentale étaient le principal motif des congés de maladie de longue durée (environ 55 jours). Le Bureau pour la santé et la sécurité du Royaume-Uni ⁽¹⁶⁾ estime que le stress au travail est responsable de la perte d'environ 9,8 millions de jours de travail (en 2009-2010) et que chaque personne victime de stress professionnel est absente 22,6 jours en moyenne pour raison médicale. En 2010-2011, 10,8 millions de jours de travail ont ainsi été perdus ⁽¹⁷⁾. L'impossibilité de concilier la vie familiale, les soins dispensés aux proches, le temps consacré, à titre de compensation, à l'activité culturelle, sportive ou intellectuelle, et la vie professionnelle, génère des risques supplémentaires. Certains États membres ont instauré des congés pour prendre soin d'un proche, ainsi que le droit pour les salariés de demander à être temporairement libérés de leurs obligations professionnelles. Il n'est pas rare que les entreprises doivent également s'occuper de problèmes d'origine extraprofessionnelle. Les pouvoirs publics devraient soutenir davantage les modèles exemplaires appliqués dans les entreprises en matière de prévention sanitaire, d'insertion, de formules de temps partiel adéquates, d'assistance au travail et de formation professionnelle des cadres et des employés. Des cultures d'entreprise innovantes

peuvent également renforcer la qualité du travail et des produits. Une gestion proactive du risque de stress, reposant sur la recherche, l'élimination et la réduction du facteur de stress, devrait faire partie intégrante d'une stratégie de prévention cohérente, en application des dispositions du Traité, de la directive cadre 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, et de l'accord cadre sur le stress au travail conclu entre les partenaires sociaux européens en 2004.

L'incertitude liée à des questions professionnelles et existentielles, ainsi que d'impérieuses contraintes structurelles sur le marché du travail représentent des dangers supplémentaires. La course au meilleur rendement au travail et la surenchère vers le bas en matière de conditions de travail doivent avoir leurs limites. Il est fréquent que les perdants du marché du travail soient blâmés pour une situation dont ils ne sont pourtant pas responsables. Les exigences de l'employeur quant à la nécessaire flexibilité qu'il est raisonnablement en droit d'attendre de son employé se heurtent aux attentes de celui-ci, qui escompte une certaine souplesse à l'égard de sa vie familiale, de ses besoins en matière de soins et de ses problèmes personnels (sollicitude de l'employeur et «centrage sur la personne»). Les personnes atteintes de maladie mentale **courent davantage le risque de perdre leur emploi** ou d'être en incapacité de travail en raison de la pathologie dont elles souffrent. En la matière, les préjugés sociaux jouent un rôle déterminant. S'en suit une perte de travailleurs, de ressources générales et de création de valeur.

3.1.1.1 Les quotas appliqués jusqu'ici dans certains pays en faveur des personnes handicapées, par exemple, constituent des instruments qui sont loin d'être suffisants. Il convient plutôt d'opter pour une politique volontariste d'insertion professionnelle s'avérant bénéfique pour un grand nombre de personnes exclues à ce jour et pour la société.

3.1.2 La mise en place d'organes de conseil et de conciliation, constitués sur une base paritaire et bénéficiant d'un financement public, peut favoriser une approche plus ouverte de la question des maladies mentales chez les travailleurs. Il devrait ainsi y avoir des organes internes à l'entreprise ou externes qui représentent les intérêts des personnes handicapées ou souffrant d'un trouble mental dans la vie professionnelle. Une protection adéquate contre le licenciement, une législation en matière de sécurité au travail, des prestations de chômage, une gestion de la santé en entreprise dotée d'un financement public, des programmes de retour à l'emploi et une politique active du marché du travail et de la famille devraient en outre limiter les risques. Pour le bien des employeurs, en particulier des PME, il y a lieu de faire de préserver la compétitivité, d'éviter la bureaucratie et de veiller à la fiabilité des structures publiques de soutien. Le service civique et les associations de prévoyance, ainsi que d'autres forces de la société civile peuvent jouer un rôle important pour ce qui est du soutien politique et pratique aux personnes souffrantes, aux entreprises et aux services de l'emploi ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Communiqué de presse, «Surendettement et santé mentale: le coût humain de la crise», service de presse du Parlement européen, 25 juin 2012.

⁽¹⁵⁾ Rapport sur la santé 2011, Betriebskrankenkassen (BKK), Allemagne.

⁽¹⁶⁾ Health and Safety Executive (HSE), <http://www.hse.gov.uk/>

⁽¹⁷⁾ Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Bilbao (Espagne)

⁽¹⁸⁾ JO C 351 du 15.11.2012, pp. 45-51.

3.2 Les enfants et les jeunes

3.2.1 Il s'avère très difficile d'obtenir des statistiques exactes sur les maladies mentales chez les enfants et les adolescents, notamment parce qu'il est souvent malaisé de distinguer une pathologie d'un trouble du comportement ou de déterminer s'il s'agit d'une personne qui a besoin de conseils, d'éducation ou plutôt d'un traitement. En d'autres termes, il est presque impossible d'isoler ces besoins, tant les limites sont perméables. À titre d'exemple, la chambre allemande des psychothérapeutes fait état d'une prévalence annuelle comprise entre 9,7 % (pathologie mentale) et 21,9 % (trouble du comportement imputable à une perturbation mentale) ⁽¹⁹⁾. En ce qui concerne les dépressions, on constate que le risque d'apparition de la maladie est en augmentation et que le premier épisode dépressif survient à un âge de plus en plus précoce. Les experts remarquent une **augmentation des troubles anxieux et comportementaux**, ainsi qu'une hausse certaine de la consommation de psychotropes chez les enfants et les jeunes.

3.2.2 Dans le même temps, les structures d'accueil de jour pour enfants et les écoles affichent une proportion de plus en plus élevée d'enfants et de jeunes en décrochage scolaire (14,4 % à l'échelle de l'UE), souffrant de troubles du comportement ou de la concentration et concernés par des phénomènes de violence. On se trouve généralement en présence d'un entrelacs de problèmes d'ordre divers qui vont notamment de pair avec des perturbations psychologiques, une faible capacité de résistance aux offres de consommation ⁽²⁰⁾ et aux médias, une dépendance à l'ordinateur ou d'autres addictions et des troubles généraux du développement. L'augmentation de la consommation d'antidépresseurs, de méthylphénidate et de médicaments similaires dès l'enfance ou l'adolescence est alarmante. Il est urgent de recueillir des statistiques en la matière à l'échelle européenne et de mettre au point des solutions de rechange.

3.2.3 Le désarroi croissant des enfants et des jeunes, ainsi que de leurs parents est un problème que la psychiatrie infanto-juvénile ne peut résoudre, du moins, pas à elle seule. Il est tout aussi important de prévoir des aides dès la petite enfance et de soutenir les familles dans le rôle essentiel qu'elles jouent que de veiller à la présence de **l'expertise** nécessaire dans les garderies, les écoles et chez les pédiatres. À cet égard, il n'est guère constructif de placer chaque trouble du comportement dans la catégorie des maladies ou troubles mentaux et de transformer unilatéralement des problèmes personnels et sociaux complexes en problèmes relevant de la profession médicale ⁽²¹⁾. L'individualisation, l'accès inégal à l'éducation, le chômage, la pauvreté, l'exclusion sociale, la honte de soi et les exigences excessives des parents, ainsi que les systèmes d'éducation fondés sur une rivalité de plus en plus marquée depuis le plus jeune âge et sur une limitation des possibilités de ceux qui ne sont pas en mesure de se maintenir aux premières places dans cette compétition, peuvent être des facteurs à prendre en

compte dans le cadre d'une approche préventive. C'est ici que doit intervenir la responsabilité collective de toutes les forces de la société: un cadre de vie dynamique, une conception appropriée de l'éducation des jeunes, des écoles et des garderies bien équipées, une **offre systématique d'activités de loisir à caractère non commercial**, de groupes de jeunes, d'associations et d'activités culturelles et un réseau dense d'aides professionnelles et interdisciplinaires, telles que des services de conseil en éducation et des offres d'éducation non formelle. Il convient d'apporter une réponse cohérente au problème de la toxicomanie par le dépistage précoce, la prévention, des conseils et des thérapies, ainsi que par un contrôle des canaux d'approvisionnement. Investir dans ce domaine permet d'empêcher des dommages évidents chez l'individu et dans la société. L'insertion des adolescents et des jeunes adultes dans la formation, l'emploi et d'autres formes d'occupation pertinente doit être juridiquement garantie. Dans tous ces domaines, le service civique et les associations de prévoyance ont un rôle particulier à jouer sur le plan politique et pratique.

3.3 Les personnes âgées ⁽²²⁾

3.3.1 L'une des principales et nombreuses explications de l'augmentation générale des cas de maladie mentale réside dans l'allongement croissant de l'espérance de vie. En effet, lorsque l'on parvient à un âge avancé, la comorbidité somatique, qui va de pair avec un risque de dépression accru, augmente. De même, certaines pathologies liées à l'âge comme les maladies d'Alzheimer et de Parkinson, déclenchent souvent une dépression comorbide. Un cadre de vie dynamique et propice à la participation, des services sociaux ambulatoires et accessibles, des possibilités de bénévolat, une participation appropriée à la vie professionnelle et à l'activité économique le cas échéant, ainsi qu'une orientation adéquate des institutions de soins sont autant d'éléments essentiels pour éviter l'isolement et pour la prévention sanitaire. Il conviendrait de veiller à constituer une expertise suffisante en gérontopsychiatrie dans les espaces sociaux, les services de soins et chez les médecins. Les bonnes pratiques en la matière, notamment à l'égard des personnes atteintes de démence, méritent de retenir davantage l'attention au niveau européen.

3.3.2 Les personnes âgées sont généralement suivies par leur médecin généraliste, qui ne les adresse pas dans toute la mesure nécessaire à leurs confrères spécialisés en neuropsychiatrie. Or, dans le cas de la démence et des dépressions, le dépistage précoce revêt précisément une grande importance, ce qui révèle la nécessité d'une approche transversale: dans la plupart des maisons de retraite ordinaires, il n'y a aucun **suivi psychiatrique** régulier. C'est également le cas dans d'autres structures destinées aux personnes âgées, par exemple les centres de conseil. Les progrès de la médecine et en particulier de la gérontologie et de l'assistance technique devraient bénéficier comme il se doit à toutes les personnes concernées.

3.3.3 Dans l'ensemble, les spécificités de la psychiatrie infanto-juvénile et de la gérontopsychiatrie devraient être davantage prises en considération tant dans le cursus de médecine et de psychiatrie générales que dans celui de psychothérapeutique générale.

⁽¹⁹⁾ Données fournies par la chambre fédérale allemande des psychothérapeutes, Allemagne, <http://www.bptk.de/presse/zahlen-fakten.html> (page consultée le 15 août 2012).

⁽²⁰⁾ JO C 351 du 15.11.2012, pp. 6-11.

⁽²¹⁾ Groupe d'étude «Psychiatrie» du groupe de travail des plus hautes instances de santé des Länder (*Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden - AOLG*) – rapport destiné à la conférence des ministres de la santé des Länder en Allemagne 2012, 15 mars 2012, p. 20.

⁽²²⁾ JO C 51 du 17.2.2011, pp. 55-58.

4. Politique de déstigmatisation

4.1 Une **approche centrée sur les droits de l'homme** serait d'une importance fondamentale dans le cadre d'une Année européenne de la santé mentale. Les services médicaux et psychosociaux doivent avoir pour finalité de soutenir la personne concernée, de la conforter et de renforcer son potentiel d'auto-prise en charge dans une optique d'autonomisation (*empowerment*). En l'occurrence, la dignité et la personnalité juridique de l'individu doivent constituer le point central de référence des personnes qui accompagnent le malade dans sa crise. En outre, il est nécessaire de renforcer les capacités des professionnels de divers types de services afin d'améliorer leur compréhension des problèmes de santé mentale et des handicaps psychosociaux.

4.2 Bien souvent, les personnes en situation de crise mentale n'affrontent pas leur maladie en raison de la **stigmatisation** dont cette dernière fait l'objet **au sein de la société**. Et les médias en sont aussi largement responsables. L'image de la maladie qui y est véhiculée est généralement propre à susciter au sein du grand public des angoisses, des attitudes défensives et une défiance vis-à-vis d'offres de traitement opportunes. Des campagnes de déstigmatisation à l'échelle de toute l'Europe sont nécessaires de toute urgence. Elles doivent s'inscrire dans le long terme et se concentrer sur la prévention. Il convient d'y associer les collaborateurs issus de tous les domaines pertinents sur le plan juridique (justice, police, administrations publiques, etc.), afin d'optimiser leur expertise et leur professionnalisme dans la manière de traiter les personnes atteintes de maladie mentale. Il conviendrait également d'éviter toute stigmatisation dans l'organisation et le financement des aides. En particulier, tous les citoyens devraient se voir offrir la possibilité de renforcer leur capacité à faire face aux exigences de la vie. La promotion du contact et de l'échange entre les personnes touchées et celles dépourvues de toute expérience de la psychiatrie devrait être l'un des pivots de cette politique.

4.3 Dans le domaine de l'emploi également, il conviendrait d'éviter dans la mesure du possible la création de **mondes séparés** où les personnes touchées sont rangées sans égard pour leurs souhaits ni pour leur droit au libre choix. En premier lieu, la personne concernée doit pouvoir décider par elle-même si elle prestera le travail assisté dans une institution spécialisée ou dans un cadre professionnel ordinaire. En effet, dans de nombreux cas, l'existence d'un dispositif d'aide à la participation à la vie professionnelle au sein même de l'entreprise augmente les chances de récupération de la capacité de travail («emploi assisté») ⁽²³⁾. De manière générale, le travail presté doit être rémunéré par un salaire conventionnel négocié par les partenaires sociaux. Donner de «l'argent de poche» pour couvrir les besoins vitaux ne constitue pas une solution adéquate dans le cas des personnes souffrant d'une maladie ou d'un handicap mental. Un modèle rencontre un certain succès pour ce qui est de la réinsertion progressive des

⁽²³⁾ Avis des associations membres du «Kontaktgespräch Psychiatrie» (forum d'échanges sur la psychiatrie) sur la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, Fribourg/Berlin/Stuttgart, 15 mai 2012.

personnes touchées par la maladie: le modèle dit de Hambourg ⁽²⁴⁾.

4.4 Concrètement, on relève au sein de l'UE les violations suivantes des droits de l'homme à l'égard des personnes souffrant de troubles mentaux: des **restrictions de liberté disproportionnées** et des traitements coercitifs, lesquels sont appliqués sans le consentement informé du patient et généralement sans possibilité de recours en justice. Les programmes de désinstitutionalisation, les services de soins ambulatoires de proximité, l'accessibilité sans contrainte des aides, la conclusion de conventions en matière de traitements respectueuses des droits de l'homme et une politique de déstigmatisation associant également les personnes touchées en qualité d'expertes de leur situation de vie, revêtent une grande importance.

4.5 Une révision de la stratégie européenne en faveur de la santé mentale s'impose. Le CESE estime en particulier nécessaire d'examiner le degré d'**exclusion des personnes atteintes de maladie mentale** de la participation sociale en général et du marché du travail en particulier. Ce faisant, il s'agit d'examiner également comment éviter l'incapacité ou la diminution de la capacité de travail grâce à la prévention ou à une bonne prise en charge. Dans un deuxième temps, on peut se demander dans quelle mesure les termes utilisés dans le domaine médical, les médias et la société compliquent ou entravent l'inclusion.

4.6 Cette initiative multiplie les chances de sensibiliser un plus large public à la thématique de la santé mentale. La hiérarchie des priorités inscrites à l'ordre du jour des responsables politiques en sera infléchie, tandis que sera créé un climat propice à la promotion des idées innovantes pour le bien de tous.

4.7 Pour promouvoir l'Année européenne de la santé mentale, il s'agit avant tout de s'assurer la participation, outre du CESE lui-même, de tous les acteurs concernés de la société civile, dont les groupes et associations ayant une expérience de la psychiatrie, ainsi que de ceux du système de santé, des directions générales compétentes de la Commission, des députés européens et du Comité des régions. À l'échelon national, il convient d'y associer les ministères concernés, de même que les membres des parlements nationaux. De manière générale, il conviendrait d'associer davantage les personnes touchées par les problèmes de santé mentale à l'élaboration des politiques spécifiquement consacrées à cette question.

⁽²⁴⁾ Article 74, volume V, du code social allemand et article 28, volume IX, dudit code social pour ce qui concerne les personnes atteintes de handicap ou risquant concrètement d'en souffrir. Le travailleur convient avec un médecin d'un plan d'insertion qui correspond à l'avancement de sa guérison. Le certificat délivré par le médecin comprend le plan de réinsertion et, si possible, un pronostic quant au moment où le travailleur devrait recouvrer sa capacité de travail. L'accord préalable de l'employeur et de la caisse d'assurance-maladie est indispensable. Le travailleur continue de recevoir des indemnités de maladie de sa caisse d'assurance-maladie ou des allocations transitoires du système d'assurance-retraite.

4.8 Pour s'assurer que l'initiative ait également des **répercussions tangibles à l'échelon des États membres**, il conviendrait en parallèle de tirer parti du «cadre d'action en matière de santé mentale», impliquant l'élaboration de cadres de référence bénéficiant d'une large adhésion pour l'intervention des systèmes de santé et d'aide sociale en faveur de la santé mentale, y compris dans certains environnements pertinents comme les écoles et le lieu de travail. L'examen par les pairs devrait être utilisé comme instrument d'apprentissage mutuel, sur le modèle de la méthode ouverte de coordination. Les mesures doivent se traduire par des dispositions législatives, des réglementations financières, comme celles régissant le FSE, et des droits bénéficiant aux malades et aux entreprises concernées. Il y a lieu d'étudier dans quelle mesure la mise en place d'un observatoire permanent serait susceptible d'assurer une continuité dans l'examen de cette thématique. Les rapports sur la santé établis par l'UE devraient renfermer davantage de données européennes sur les troubles mentaux, mais aussi et surtout sur le type d'aides dispensées, le nombre de cas traités par la psychiatrie hospitalière ainsi que sur la consommation de psychotropes. Il conviendrait de faire en sorte que les partenaires potentiels des différentes sphères de la société se muent au fil du temps en soutiens durables. Les incidences de la présente initiative et de l'Année européenne proprement dite ne devraient pas être limitées dans le temps. Toutes deux devraient au contraire favoriser le développement d'une sensibilité permanente et durable à la question de la santé mentale et produire des effets perceptibles pour les personnes touchées.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Le texte ci-après, qui figurait dans l'avis de la section, a été écarté en faveur d'un amendement adopté par l'assemblée, mais a recueilli au moins un quart des voix exprimées:

Paragraphe 3.1.1

*«[...] de demander à être temporairement libérés de leurs obligations professionnelles]. En prenant de telles mesures, il s'agit de prendre garde à la **compétitivité des entreprises** et de limiter les contraintes bureaucratiques. Alléger la charge financière pesant sur les entreprises inclusives à la fibre sociale, respectueuses de la vie familiale, peut également permettre d'améliorer la situation».*

Résultat du vote:

Voix pour: 35

Voix contre: 26

Abstentions: 6

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Agriculture sociale: soins verts et politiques sociales et de santé» (avis d'initiative)

(2013/C 44/07)

Rapporteuse: M^{me} WILLEMS

Le 19 janvier 2012, 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

«Agriculture sociale: soins verts et politiques sociales et de santé».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'agriculture sociale est une approche innovante qui associe deux concepts: l'agriculture multifonctionnelle et les services sociaux/les soins de santé au niveau local. Elle contribue dans le cadre de la production de biens agricoles au bien-être et à l'intégration sociale de personnes ayant des besoins spécifiques. L'importance croissante de l'agriculture sociale a conduit le CESE à élaborer un avis d'initiative sur ce thème.

1.2 L'agriculture sociale s'est répandue dans toute l'Europe sous des formes qui présentent des caractéristiques communes mais aussi de nombreuses différences en termes d'approche, de relations avec les autres secteurs et de financement.

1.3 Il s'avère toutefois nécessaire de disposer d'une définition au niveau européen de l'agriculture sociale pour déterminer les activités qui en font partie et pour définir un cadre et des critères, y compris des critères de qualité, auxquels doivent répondre les activités pour pouvoir bénéficier d'un soutien au titre des différentes politiques. Cette définition ne doit toutefois pas être trop restrictive afin d'éviter de figer une réalité en constante évolution.

1.4 Il n'existe de cadre réglementaire pour l'agriculture sociale ni au niveau de l'Union, ni à l'échelon national, ce qui induit une absence de coordination entre les différentes politiques et/ou institutions concernées. Le CESE estime que les institutions de l'UE et les autorités et institutions régionales et nationales devraient encourager et soutenir l'agriculture sociale en instaurant un cadre réglementaire approprié et favorable et en engageant les mesures décrites ci-après.

1.5 Les statistiques disponibles dans le domaine de l'agriculture sociale sont rares et fragmentées et, de l'avis du CESE, il serait utile de lancer un programme de recherche statistique en vue de quantifier et d'analyser de manière plus approfondie son existence dans les États membres et les différentes formes qu'elle revêt. Cette base de données pourrait être étendue pour

promouvoir des programmes de recherche dans chacun des États membres.

1.6 L'agriculture sociale doit être soutenue par la recherche interdisciplinaire dans différents domaines afin de valider des résultats empiriques, d'analyser son impact et ses avantages sous différents angles (social, économique, sanitaire, personnel ...) et de garantir la diffusion des connaissances acquises sur le terrain. Dans ce sens, il convient de promouvoir et de développer l'effort de coopération engagé au niveau européen par le projet SoFar et COST Action dans le prochain programme-cadre Horizon 2020 pour la période 2014-2020.

1.7 Le CESE considère qu'il est également crucial de mettre en place et de renforcer les réseaux d'agriculture sociale afin de partager les enseignements acquis, d'échanger des expériences et de favoriser une prise de conscience. Par ailleurs, une représentation commune des intérêts de l'agriculture sociale au niveau politique et la mise en place d'une organisation faitière au niveau européen sont souhaitables. L'échange entre les acteurs impliqués tout comme le rôle des organisations de la société civile s'en trouveraient renforcés.

1.8 En outre, afin d'assurer un haut niveau de qualité et de compétences dans les activités de l'agriculture sociale, il convient de porter une attention particulière à la formation des acteurs – tant en ce qui concerne les prestataires des services qu'en ce qui concerne les personnes ayant des besoins spécifiques et bénéficiant de ces services.

1.9 L'agriculture sociale a besoin, pour se développer dans toute l'Europe, d'un environnement propice, d'une plus grande implication de la société civile et d'une coopération fructueuse entre les différents domaines de politique et les administrations (santé/affaires sociales/agriculture/emploi), aux niveaux européen, national, régional et local. Cela signifie que les pouvoirs publics devraient reconnaître l'agriculture sociale et la soutenir de manière ciblée en lui permettant d'accéder durablement à des moyens financiers couvrant divers aspects de ce type d'agriculture.

1.10 De même, il pourrait être utile que la Commission européenne crée une structure permanente associant toutes les directions générales concernées. Des dispositifs similaires pourraient être mis en place dans les États membres. Par ailleurs, la Commission devrait encourager la réalisation d'une étude comparative des systèmes de protection sociale des États membres et de leur coût, afin d'accroître les économies potentiellement réalisables dans le cadre des projets d'agriculture sociale.

1.11 Le CESE se réjouit de constater que les propositions de la Commission pour la période 2014-2020 ouvrent de nouvelles perspectives à l'agriculture sociale. Toutefois, il apparaît encore nécessaire de mieux la soutenir au cours de la future période de programmation. À cet égard, l'UE et les États membres devraient coordonner le recours aux diverses politiques relevant de l'agriculture sociale. De l'avis du CESE, les États membres et les différentes autorités (nationales et communautaires) en charge de et responsables pour la gestion des fonds européens devraient renforcer leur collaboration afin d'éliminer les obstacles à l'accès aux fonds structurels et de faciliter cet accès pour les acteurs sur le terrain.

1.12 Le cadre stratégique commun fournit la possibilité de combiner différents fonds dans le cadre d'une stratégie de financement multiple. Dans ce contexte, la Commission devrait inviter les États membres à mentionner l'agriculture sociale dans leur programmation et à élaborer dans une approche intégrée des programmes spécifiques permettant à ce secteur de bénéficier davantage des différents Fonds structurels. Une autre possibilité serait d'envisager des sous-programmes thématiques consacrés à l'agriculture sociale ou de continuer à soutenir des projets LEADER menés dans ce domaine.

2. Observations générales

2.1 L'agriculture sociale s'est développée un peu partout dans les campagnes européennes depuis la fin du 20^e siècle comme nouvelle pratique économiquement soutenable et le nombre d'expériences en ce domaine ne cesse de croître. L'ensemble de ces activités est regroupé sous le terme «Agriculture sociale»; d'autres termes utilisés pour désigner ces activités sont «*Farming for health*», «*Care Farming*», «*Green care*» ou encore, «*Green therapies*». Tous ces termes font référence à différentes pratiques ou activités dans le domaine des soins, de la réintégration sociale, de la formation et de la réhabilitation de personnes désavantagées ou à la formation de personnes avec des besoins spécifiques. Ces activités tout en permettant à des personnes en difficulté de retrouver le contact avec une activité de production et la nature, contribuent à leur bien-être, à l'amélioration de leur état de santé et à leur inclusion sociale; elles facilitent l'apprentissage, augmentent l'estime de soi et, de ce fait, la participation à la vie sociale.

L'agriculture sociale est dans ce sens une approche innovante qui associe deux concepts: l'agriculture multifonctionnelle et les services sociaux/les soins de santé au niveau local. D'une part, elle est étroitement liée à la nature multifonctionnelle de l'agriculture et s'inscrit intégralement dans le concept de développement rural, donnant aux agriculteurs la possibilité de diversifier

leurs revenus. D'autre part, elle est bénéfique à la société dans la mesure où elle fournit des services sociaux et améliore les services existants au profit des habitants des zones rurales, en tirant parti des ressources agricoles et rurales, au sens large du terme.

2.2 Bien que les pratiques d'agriculture sociale en Europe présentent de nombreuses similitudes dans le sens où elles sont étroitement liées à des activités traditionnelles de l'économie rurale et prennent place dans les exploitations agricoles (fermes biologiques, «haute intensité de main-d'œuvre», degré élevé de multifonctionnalité, ouverture sur le territoire, diversification et flexibilité élevées), il existe aussi de nombreuses différences entre les pays compte tenu de leurs histoires, approches et orientations. En résumé, tout en sachant que les approches sont variées on peut dégager trois approches principales:

- L'approche institutionnelle avec une prédominance des institutions publiques/de santé (prédominant en Allemagne, France, Irlande, Slovaquie);
- L'approche privée, basée sur les fermes thérapeutiques (prédominant aux Pays-Bas et en Belgique-Flandre);
- L'approche mixte, basée sur des coopératives sociales et des fermes privées (prédominant en Italie).

2.3 Les orientations sont également différentes: en Italie et en France, l'agriculture sociale est principalement en relation avec le secteur social et de soins, aux Pays-Bas elle est plus proche du système de santé, en Flandre de l'agriculture et en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Irlande et en Slovaquie l'orientation se situe entre le secteur social/sanitaire et le secteur de la santé.

2.4 Les modes de financement diffèrent selon les pays:

- Projets publics et actions caritatives s'appuyant sur des associations bénévoles (Italie, France) et des coopératives sociales (Italie);
- Fonds publics (secteur de la santé/des soins/de l'éducation) destinés aux structures publiques (Allemagne, Irlande, Slovaquie), aux exploitations agricoles (Pays-Bas) ou aux coopératives sociales (Italie);
- Politique de développement rural visant à soutenir le démarrage et le développement de fermes sociales au cours de la période de programmation 2007-2013 (Italie);
- Accès direct aux marchés alimentaires pour les produits éthiques et vente directe (France, Italie).

Toutefois, les modes de financement sont, dans la réalité, souvent plus variés et mixtes.

2.5 L'agriculture sociale est organisée sous de multiples formes. Il peut s'agir d'exploitations agricoles privées gérées par un entrepreneur privé pour lequel l'agriculture sociale permet une diversification des sources de revenu, tout en poursuivant une production normale destinée au marché; il peut s'agir également d'entreprises ou de coopératives sociales, d'associations, de fondations, c'est-à-dire, d'organisations à but non lucratif. Dans d'autres cas, l'agriculture sociale, tout en prenant place dans des exploitations agricoles, relève d'organismes publics ou d'agences du secteur de la santé.

3. Définition de l'agriculture sociale

3.1 Il n'est pas aisé de définir l'agriculture sociale parce qu'elle inclut un vaste éventail de pratiques différentes. Il s'avère toutefois nécessaire de disposer d'une définition au niveau européen de l'agriculture sociale pour déterminer les activités qui en font partie et pour définir un cadre et des critères, y compris des critères de qualité, auxquels doivent répondre les activités pour pouvoir bénéficier d'un soutien au titre des différentes politiques. Cette définition ne doit toutefois pas être trop restrictive afin d'éviter de figer une réalité en constante évolution. Elle doit au contraire proposer un cadre qui maintienne la flexibilité nécessaire pour englober la multitude d'activités et l'approche ascendante de l'agriculture sociale.

3.2 Même si les activités faisant partie de l'agriculture sociale sont très variées, elles présentent toujours deux éléments communs: a) les activités prennent place dans une exploitation agricole et b) elles sont destinées à des personnes ayant temporairement ou en permanence des besoins spécifiques, y compris dans le domaine pédagogique. De ce fait, l'agriculture sociale contribue au bien-être et à l'épanouissement des personnes, mais aussi au développement des régions rurales et un meilleur échange entre ville et campagne.

3.3 Ainsi, l'agriculture sociale pourrait, dans un premier temps, être définie comme un ensemble d'activités qui utilisent les ressources agricoles, tant végétales qu'animales, afin de générer des prestations sociales, dans des zones rurales ou périurbaines, tels que la réhabilitation, la thérapie, les emplois protégés, l'éducation tout au long de la vie et d'autres activités contribuant à l'intégration sociale (selon la définition Cost Action 866 – Green Care – initiative Coopération européenne en science et technologie). Dans ce sens; il s'agit entre autres, de créer, dans le cadre d'une exploitation agricole, les conditions qui permettent de faire participer aux activités quotidiennes de la ferme des personnes ayant des besoins particuliers, dans le but d'assurer le développement et la promotion de ces personnes et d'améliorer leur bien-être.

3.4 Dans l'état actuel, on peut distinguer quatre domaines principaux de l'agriculture sociale:

- a) Les activités rééducatives et thérapeutiques
- b) L'inclusion dans le monde du travail et l'inclusion sociale
- c) Les activités pédagogiques.

d) Les services d'aide à la personne

4. Absence de cadre juridique tant au niveau communautaire que national

4.1 Par ses activités de thérapies, d'inclusion dans le travail, d'inclusion sociale ou encore pédagogiques, l'agriculture sociale fournit indéniablement des services publics de haute valeur, contribuant au développement durable. Par ailleurs, de par la diversification des activités qu'elle génère et la dynamique sous-jacente, elle peut avoir un impact important sur le développement local.

4.2 De nombreuses expériences en la matière ont vu le jour selon un processus ascendant, créant des réseaux locaux permettant un développement global des territoires. C'est pour ces raisons que l'agriculture sociale est conforme à la publication de l'OCDE sur «Le nouveau paradigme rural» (2006) et explicitement mentionnée dans les «Examens de la politique rurale» concernant les pays de l'OCDE (l'Italie, par exemple). L'agriculture sociale a également été étudiée lors de la conférence sur le développement rural de l'OCDE au Québec (2009). À cet égard, des initiatives en matière d'agriculture sociale sont financées au titre des politiques de développement rural 2007-2013 (axes III et IV du programme LEADER) et des mesures du Fonds social en faveur de l'inclusion sociale.

4.3 La prise de conscience du potentiel de l'agriculture sociale devient de plus en plus importante à tous les échelons et les organisations agricoles, les communautés locales tout comme les institutions à caractère social et de santé ont un nouveau regard sur l'agriculture sociale. Cependant, seuls quelques pays ont mis en place des réglementations sectorielles, soit au niveau national soit au niveau régional (France, Italie, Pays-Bas). Par ailleurs, l'on constate partout un manque de liens entre les différentes politiques et/ou institutions impliquées dans l'agriculture sociale.

Toutefois, les acteurs de l'agriculture sociale commencent à s'organiser pour partager leurs expériences et il y a lieu de reconnaître que le rôle des réseaux spontanés d'agriculteurs sociaux est essentiel.

4.4 Au cours des dernières années, la Commission européenne a mis en place un certain nombre d'initiatives pour soutenir ces activités, notamment Cost Action 866 – Green care, le projet SOFAR (Initiative financée par la Commission européenne au sein du sixième programme cadre pour la recherche et le développement technologique); une initiative thématique regroupant 7 États membres fut lancée en décembre 2009 dans le cadre du Réseau Européen de Développement Rural pour analyser les opportunités et les obstacles présents dans les plans de développement rural nationaux ou régionaux, cofinancés par le FEADER. Un document de synthèse sur l'agriculture sociale a été proposé en 2008 par l'Allemagne (Prof. Thomas VAN ELSEN) dans le cadre du projet SOFAR et actualisé en 2009.

5. Actions à entreprendre

5.1 Reconnaissance au niveau communautaire de l'agriculture sociale et mise en place d'un cadre réglementaire

5.1.1 Vu les biens publics qu'elle produit et sa contribution au développement durable, l'agriculture sociale devrait être encouragée et soutenue par les instances communautaires et les gouvernements. Ceci inclut la mise en place, aux différents niveaux, d'un cadre réglementaire approprié et favorable, la reconnaissance de la plus-value de l'agriculture sociale, l'amélioration de la gouvernance de l'agriculture sociale, tout comme un environnement favorable et une coopération fructueuse entre les différents domaines politiques et les administrations (santé/social/agriculture/ emploi) au niveau européen, national, régional et local. Par ailleurs, un support ciblé par les autorités publiques et une mise en œuvre intégrée des fonds structurels en faveur de l'agriculture sociale seraient souhaitables tout comme la promotion et le soutien de la recherche interdisciplinaire ou encore le renforcement de la communication et de l'échange d'expériences.

5.1.2 Lors de la mise en place d'un cadre réglementaire, il convient d'accorder une attention particulière aux questions liées à la qualité de l'agriculture sociale afin, et de définir des critères généraux, y compris les critères de qualité, auxquels les actions doivent satisfaire. Dans le même sens, il conviendrait de mettre en place les mesures nécessaires pour assurer un suivi adéquat des activités de l'agriculture sociale.

5.1.3 En outre, une structure permanente créée par la Commission européenne avec la participation de toutes les Directions générales concernées pourrait être utile pour encourager, suivre et coordonner le développement de l'agriculture sociale en Europe. Des structures similaires pourraient être mises en place dans les États membres.

5.2 Création d'une base de données au niveau de l'UE

Même si le nombre d'exploitations actives dans l'agriculture sociale augmente dans tous les pays, elles représentent en général moins d'1 % du nombre total des exploitations agricoles. Toutefois les données statistiques disponibles sur l'agriculture sociale sont partielles et rares. Il serait donc opportun de lancer un programme de recherche statistique au niveau européen afin de quantifier et d'analyser de plus près la présence de l'agriculture sociale en Europe et les orientations qu'elle prend. La Commission pourrait étendre cette base de données pour promouvoir des programmes de recherche dans chaque état membre.

5.3 Favoriser l'inclusion de l'agriculture sociale dans des programmes de recherche

5.3.1 La coopération au niveau européen, entamée par SOFAR et le projet Cost Action 866 – Green Care dans l'agriculture devrait être promue et développée. En effet, la production et l'échange de connaissances scientifiques, professionnelles et pratiques à travers l'Europe est de grande importance.

En vue d'analyses plus approfondies, l'agriculture sociale a besoin du soutien de la recherche dans les domaines de la thérapie et de la médecine, dans le domaine du travail social dans l'agriculture ainsi que dans le domaine agriculture et

formation. Cette recherche doit se faire en lien étroit avec le travail sur le terrain. Les résultats empiriques positifs obtenus dans des thérapies avec des plantes et des animaux doivent être validés par des analyses scientifiques rigoureuses afin d'être reconnus par le monde médical. Les leçons tirées des expériences quant à l'efficacité de l'intégration des personnes dans le rythme journalier et annuel dans le travail à la ferme doivent être documentées et utilisées pour des développements ultérieurs de l'agriculture sociale.

5.3.2 Une recherche interdisciplinaire qui analyse l'impact et les avantages de l'agriculture sociale sous différents angles (social, économique, sanitaire, personnel), assure le transfert du savoir obtenu à partir des expériences et intègre les acteurs sur le terrain peut générer des idées innovatrices et renforcer l'implication dans l'agriculture sociale. Le support scientifique pour des projets pilotes peut aider à développer des modèles basés sur des entreprises individuelles ou coopératives pour toute une région. Des études et des recherches interdisciplinaires devraient être entreprises pour analyser l'impact de l'agriculture sociale, d'une part en ce qui concerne les économies possibles pour les régimes d'assurance-santé, d'autre part l'amélioration de la santé et du bien-être des bénéficiaires des prestations de l'agriculture sociale. Ces aspects ont déjà fait l'objet d'analyses et d'études dans certains pays, notamment les Pays-Bas.

5.3.3 Ces recherches pourraient prendre place dans le futur programme-cadre Horizon 2020 (2014-2020), étant donné que celui-ci prend en considération les aspects sociaux dans le domaine de la recherche et de l'innovation. La coordination et le soutien de l'agriculture sociale par Horizon 2020 est fortement souhaitable dans la mesure où ce programme pourrait faciliter les rencontres et les échanges entre chercheurs de diverses disciplines ayant trait à ce type d'agriculture.

5.4 Favoriser l'inclusion de l'agriculture sociale dans des programmes de formation

Afin d'assurer un haut niveau de qualité et de compétences dans les activités de l'agriculture sociale, il convient de porter une attention particulière à la formation des acteurs – tant en ce qui concerne les prestataires des services qu'en ce qui concerne les bénéficiaires de ces services. Il conviendrait donc d'élaborer et d'offrir, en lien étroit avec les instituts de formation et de recherche, des programmes de formation continue, afin de garantir un haut niveau de compétences des chefs d'entreprises et de leurs collaborateurs en charge des personnes bénéficiaires de l'agriculture sociale. De même, il a lieu d'analyser et de mettre en œuvre les formations pouvant être offerts aux personnes bénéficiaires de l'agriculture sociale.

5.5 Renforcement du rôle de la société civile et de la mise en réseau

5.5.1 Les projets innovateurs en agriculture sociale se développent souvent de façon isolée, sans connaissance de projets similaires ou échange d'expérience entre ceux-ci. Or, il est crucial d'instaurer et de renforcer les réseaux d'agriculture sociale afin d'échanger les expériences, de contribuer à faire connaître les différents projets et de valoriser les meilleures pratiques. Un premier pas dans ce sens a été réalisé dans le cadre du Réseau européen de développement rural. Ce type de réseau devrait être renforcé.

5.5.2 De même, la coopération devrait être promue tout comme des publications communes et une présence Internet.

5.5.3 Par ailleurs, il serait opportun d'œuvrer dans le sens d'une représentation commune des intérêts de l'agriculture sociale au niveau politique et d'encourager la mise en place d'une organisation faîtière au niveau européen. Une telle organisation, qui inclurait la société civile, pourrait faciliter les échanges entre les acteurs de l'agriculture sociale et les assister tant au niveau technique qu'administratif tout en veillant à promouvoir les intérêts de l'agriculture sociale au niveau politique. À cet égard, un rôle important revient aux organisations agricoles.

5.5.4 Toutes ces activités pourraient être programmées et mises en œuvre dans le cadre de la nouvelle politique de développement rural 2014-2020 et se fonder notamment sur le Réseau européen de développement rural et les réseaux de développement rural des États membres, élargissant ainsi l'initiative thématique sur l'agriculture sociale mentionnée précédemment, à d'autres états membres.

5.6 *Inclusion de l'agriculture sociale dans la stratégie de développement durable et le cadre stratégique commun*

5.6.1 L'agriculture sociale a pu bénéficier dans l'actuelle politique de développement rural d'un certain soutien, surtout dans l'axe III (diversification) et IV (LEADER), ainsi qu'au titre de l'axe «inclusion sociale» du FSE. Or, la reconnaissance de l'agriculture sociale comme un élément de développement de l'économie rurale devrait lui permettre de bénéficier de toutes les actions promues et financées par les fonds structurels européens (FEADER, FSE, FEDER) et d'accéder ainsi à de nouvelles sources de financement.

5.6.2 Même si les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation des fonds structurels, ouvrent l'une ou l'autre nouvelle perspective, dans la mesure où la lutte contre la pauvreté, l'inclusion sociale de même que la diversification des activités agricoles sont mentionnées comme buts explicites de cette politique (et qui peuvent idéalement être combinés dans l'agriculture sociale), il apparaît nécessaire de mieux souligner le rôle de l'agriculture sociale

respectivement dans la programmation à venir et le contrat de partenariat, afin de la soutenir encore davantage. À cet égard, l'UE et les États membres devraient coordonner le recours aux diverses politiques relevant de l'agriculture sociale. De l'avis du CESE, les États membres et les différentes autorités (nationales et communautaires) en charge de et responsables pour la gestion des fonds européens devraient renforcer leur collaboration afin d'éliminer les obstacles à l'accès aux fonds structurels et de faciliter cet accès pour les acteurs sur le terrain.

5.6.3 Le nouveau cadre de programmation offre à l'agriculture sociale la possibilité de s'assurer un financement à partir de plusieurs fonds, et ce sur plusieurs années. De fait, le cadre stratégique commun permet d'associer les différents fonds dans le cadre d'une stratégie de financement multiple; les États membres devraient être invités à mentionner l'agriculture sociale dans leur programmation et à élaborer des programmes spécifiques pour permettre à l'agriculture sociale de bénéficier davantage des différents fonds structurels. Il est effectivement d'une importance cruciale de convaincre les autorités nationales et locales de réellement tirer parti de telles possibilités de financement.

Vu le caractère multidimensionnel et multifonctionnel, l'agriculture sociale et les acteurs y impliqués pourraient grandement tirer profit d'une approche véritablement intégrée, facilitant et coordonnant mieux le recours aux différents fonds tout comme les procédures et démarches y relatives.

5.6.4 À cette fin, il pourrait être très utile d'instaurer une politique de communication à l'intention des États membres, dans le cadre du développement rural, qui couvrirait également les activités de suivi et d'élaboration de rapports. Une autre possibilité serait d'envisager un sous-programme thématique sous l'article 8 ou encore de renforcer les projets Leader ayant comme objet l'agriculture sociale.

5.6.5 Enfin les différentes Directions générales devraient renforcer leur collaboration afin de faciliter l'accès de l'agriculture sociale à tous les Fonds structurels en éliminant les difficultés qui ont empêché jusqu'à présent les agriculteurs d'accéder aux politiques régionales.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

**Avis du Comité économique et social européen sur «La qualité des services ferroviaires dans l'UE»
(avis d'initiative)**

(2013/C 44/08)

Rapporteur: **M. Georges CINGAL**

Le 12 juillet 2012, 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:

«La qualité des services ferroviaires dans l'UE»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructure, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre (séance du 13 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 54 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le présent avis concerne les activités de transport de voyageurs par chemin de fer. Il est rédigé et doit être lu à la lumière des objectifs fixés par le Traité de Lisbonne sur les Services d'intérêt général par son article 14 et son protocole n° 26. Il suit les préconisations du livre blanc sur les transports qui a réaffirmé la nécessité de satisfaire aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre, et de permettre d'assurer une mobilité durable respectueuse de l'environnement.

1.2 Au-delà du contrôle de la satisfaction des objectifs de mobilité fixés aux opérateurs, et des droits et devoirs des parties qui s'y rapportent, le présent avis ambitionne donc d'aborder le sujet de l'accessibilité des citoyens européens aux Services d'Intérêt général des transports par chemins de fer dans l'Union et de la qualité de ces derniers.

1.3 La qualité des services de transports par chemins de fer étant une condition nécessaire, mais insuffisante à elle seule, au développement de ce mode de transport, le CESE estime qu'il y a lieu d'en améliorer les résultats pour en augmenter l'attractivité, en se fondant sur une observation factuelle des différents éléments y contribuant.

1.4 Le CESE demande que les crédits d'investissements et de maintenance pour les infrastructures fassent l'objet d'une planification pluriannuelle et de dispositions destinées à pérenniser les dits fonds. Les enjeux d'aménagement du territoire, du maintien de la disponibilité des infrastructures et des fonds à mobiliser et mobilisables à court et moyen terme doivent être également pris en considération.

1.5 Le CESE invite également les instances communautaires, nationales et régionales à redéfinir les conditions de financement des diverses parties d'infrastructures en respect des principes de subsidiarité et dans l'objectif de renforcer les solidarités entre les territoires. À cet effet, il préconise une réorientation

des fonds transports alloués au titre de la politique régionale qui constitue un outil avec fort effet de levier en termes d'aménagement du territoire.

1.6 Le CESE demande qu'une enquête de satisfaction des usagers reposant sur des éléments d'appréciation factuels (ponctualité, régularité, tarification, propreté, accessibilité, etc.) soit réalisée par une instance indépendante au niveau européen. Cette évaluation devra être réalisée à partir d'une méthodologie définie par un Comité de pilotage intégrant l'ensemble des parties concernées (utilisateurs, Autorités organisatrices, opérateurs, salariés, ...) et en capacité d'exécuter des contrôles.

1.7 Le CESE s'inquiète de la volonté de la Commission européenne de réviser le règlement 1370/2007/CE (services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route), produit d'un compromis difficile au niveau institutionnel. Il précise que ce règlement donne beaucoup de possibilités d'organisation aux États membres, en respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité, et que l'équilibre qu'il installe mérite d'être évalué à la lumière de l'expérience tel que prévu à l'article 8.2 dudit règlement.

1.8 Au regard des dispositions du règlement 1371/2007/CE et des possibilités d'évolution futures, le CESE demande à la Commission européenne d'étudier les pistes d'amélioration suivantes:

— Renforcement des droits en matière d'indemnisation des retards par la comparaison de ce dernier par rapport au temps total du trajet concerné;

— Renforcement des droits en matière d'indemnisation des retards par le dédommagement direct par l'opérateur concerné sans recherche préalable des responsabilités impliquées;

- Simplification de l'accès au formulaire et à la procédure de recours pour obtenir compensation, dans le cadre d'une action individuelle ou collective (utilisation internet, guichets, ...);
- Renforcement des droits en matière d'accessibilité des personnes handicapées par l'obligation de rétablissement de celle-ci dans des délais courts (dans la journée);
- Renforcement des droits en matière de sécurité par l'obligation d'installation de dispositifs d'appel des personnels de bords en cas de situation dangereuse ou de problème de santé;
- Renforcement des droits des voyageurs par la mise en place de médiateurs pouvant traiter des différends entre les différentes parties;

1.9 Par ailleurs, le CESE demande à la Commission européenne, et aux États membres d'étudier conjointement les pistes d'amélioration suivantes:

- Renforcement des droits à l'information des voyageurs sur la garantie apportée aux correspondances;
- Renforcement des droits en matière de sûreté par la définition des lignes et situations à risques, la définition des procédures adaptées, et la mise en place de personnels nécessaires;

1.10 Enfin, en respect du principe de subsidiarité, le CESE demande aux États membres d'étudier les pistes d'amélioration suivantes:

- Renforcement des droits des voyageurs par la possibilité de définir de manière concertée entre les Autorités compétentes, les élus des communes traversées, les voyageurs et leur représentants, les salariés et leurs organisations syndicales, une grille de lecture et de contrôle des niveaux de services ferroviaires (régularité, ponctualité, accessibilité, propreté, etc.);
- Renforcement des procédures d'assistance et de secours aux voyageurs en pleine voie en cas d'immobilisation prolongée (supérieure à 1 heure);

2. Observations générales: le vécu des citoyens, voyageurs actuels ou potentiels par chemins de fer

2.1 Constats généraux

2.1.1 L'évaluation de la satisfaction des voyageurs est d'autant plus difficile à définir et à rassembler sur une position commune des acteurs que ce sont les entreprises qui détiennent les éléments sources d'analyses, qu'elles en définissent unilatéra-

lement des normes de qualité de service et évaluent leurs propres activités d'après celles-ci (Art/28 régl.1371). À titre d'exemples non exhaustifs, il en est ainsi du respect des engagements de ponctualités pris, de la régularité du service, de la propreté, de l'accueil, de l'information, de la construction des tarifs, etc.

2.1.2 Une large part des voyageurs souffrant de problèmes en termes de services ferroviaires signalent et regrettent la multiplication des facteurs de perturbation, une imprévisibilité des trafics impossible à vérifier en temps réel et des carences d'information en situation perturbée. Ils en perçoivent une impression de dégradation continue dans certains États membres. Les services ferroviaires ouvrant droits à une compensation au titre du règlement 1371/2007/CE ne permettent pas un accès aisé des voyageurs à ces dispositions de la part des opérateurs.

2.1.3 En ce qui concerne les services ferroviaires soumis à des obligations de service public, assurant une large majorité des transports du quotidien, plusieurs exemples ont nécessité l'intervention des Autorités organisatrices de transports, ou Autorités compétentes, pour maintenir le niveau de service.

2.1.4 La multiplication des offres de services réalisés par des acteurs différents, sans liens et cohérence d'exploitation entre eux, dans un environnement organisationnel ayant subi de fortes modifications de structures et manquant de stabilité et de lisibilité, a engendré un fonctionnement fondé sur la réactivité des opérateurs locaux souvent éloignés des circuits d'informations en temps réel, entraînant un certain nombre de dysfonctionnements, et par voie de conséquences d'insatisfaction des voyageurs. Il apparaît nécessaire à la lumière de ces constats de faire un bilan de la situation du secteur au niveau de chaque État membre pour identifier les voies de progrès.

2.2 Liste non limitative des éléments de dysfonctionnements constatés par les voyageurs et/ou leurs associations:

- Accès problématique aux informations, signalétiques défectueuses ou inadaptées,
- Tarifications illisibles ou opaques,
- Imprévisibilité des voyages suffisamment tôt avant la date de départ du train au regard des délais maximum de réservation,
- Problèmes relatifs à la surréservation,
- Conditions d'accueil dans les trains, gares et stations, sur les quais inadaptées (congestion des installations d'accueil des voyageurs) ou hors des normes d'hygiène, absence de sanitaires,

- Mauvaise accessibilité des personnes handicapées aux quais, aux gares, aux stations, aux installations de service, aux trains, temps de réservation pour la prise en charge par des services spécialisés trop important (48 heures), ou critères de prise en charge trop stricts (poids total),
- Insécurité dans les trains, gares et stations,
- Mise à disposition tardive du matériel, non prise en compte des changements de quais dans les correspondances,
- Deux trains avec des départs proches sur un même quai alors qu'il y a de nombreux quais inutilisés,
- Espace insuffisant pour les bagages,
- Absence de prise en compte des transports multimodaux (difficultés de prise en charge des bicyclettes, mauvaise organisation et gestion, voire absence, de correspondances avec d'autres modes de transports, absence d'information et d'intégration tarifaire et des services),
- Mauvaise ponctualité, manque de régularité dans les dessertes, suppression de trains sans avertissement préalable,
- Mauvaise prise en charge des voyageurs en situation perturbée, dédommagements insuffisants ou refusés,
- Suppression ou réorganisation des services et dessertes sans examen préalable avec les usagers, leurs représentants, les collectivités territoriales concernées par celles-ci (exemple de la suppression des trains de nuit, modifications d'horaires, cadencement, ...),
- Augmentation des temps de parcours entre deux arrêts,
- Mauvaise accessibilité aux circuits de vente et de distribution

2.3 Causes principales des perturbations non prévisibles

- intempéries: non anticipées par des adaptations techniques ou de procédures permettant de mettre en qualité le service fourni
- problèmes de matériels: conséquences d'un suivi inadéquat de la vie des matériels, de leur longévité, de la lutte contre leur obsolescence et de l'absence de planification et de pérennisation des budgets de maintenance.
- Problèmes humains: suicides, manifestations relevant de l'accès à des installations vulnérables dont le CESE ne souhaite pas commenter les effets et les causes dans cet avis.

2.4 Appréciations positives et éléments de satisfaction susceptibles de contribuer au report modal:

- Haut niveau de sécurité des personnes et des circulations
- Professionnalisme des personnels
- Possibilité de contribution des chemins de fer à l'aménagement et au développement des territoires.

3. Observations particulières: l'évolution de la situation au cours des dernières décennies

3.1 La Commission a respecté le principe fixé par le Traité de la libre circulation des citoyens et soutenu le principe de la mobilité durable. Le chemin de fer est reconnu comme un mode de transport public de masse performant, adaptable aux demandes exprimées par les autorités compétentes, respectueux de l'environnement et pouvant faire usage d'infrastructures encore très présentes, bien entretenues, ou pouvant être facilement revitalisées.

3.2 L'UE a défini un réseau européen de lignes internationales. Des investissements très importants ont été et seront réalisés pour compléter ce réseau. Cette initiative communautaire doit toutefois s'appuyer sur une convergence des choix d'investissements avec les États membres pour donner aux voyageurs européens la possibilité d'un transport de porte à porte sans rupture de charge excessive.

3.3 L'examen des situations de dessertes des territoires et de leur aménagement ont toutefois pu donner lieu à des choix stratégiques arbitraires, n'intégrant pas la nécessité de penser les transports en réduisant les ruptures de charges qui ont un impact négatifs sur l'utilisation des transports publics.

3.4 Cet examen préalable à des choix lourds de conséquences est maintenant de plus en plus intégré aux réflexions par les autorités responsables toutefois confrontées à des problématiques de financement manquant de lisibilité et de stabilité sur le moyen et le long terme.

3.5 Pourtant les transports représentent une charge considérable pour les budgets des États et des Régions. Les citoyens, conscients de cette situation, surtout avec la crise actuelle, souhaite une réelle transparence et des informations fiables. Ils rappellent à nouveau le manque de contre expertise pour les nouveaux grands projets. Comme le CESE l'a relevé dans son avis TEN/479, le dialogue entre les autorités et la société civile est une question très importante, notamment en ce qui concerne l'investissement d'infrastructures de transport.

4. La demande s'inscrit dans le programme d'actions prioritaires du Comité

4.1 Cet avis d'initiative prolonge les travaux antérieurs:

- TEN/432-433: Espace ferroviaire unique européen
- TEN/454: Feuille de route pour un espace européen unique des transports
- TEN/471: Lignes directrices relatives au réseau transeuropéen de transport
- TEN/479: Livre blanc sur les transports: vers l'adhésion et l'engagement de la société civile
- TEN/480: les droits des passagers dans tous les modes de transport.

4.2 La volonté d'instaurer un réseau européen de transports a mobilisé logiquement l'essentiel des fonds européens sur les grandes lignes. Cette dynamique s'est accompagnée de choix privilégiant les créations de lignes à grandes vitesses quelquefois aux dépens des modernisations d'autres axes existants en raison des contractions budgétaires. La réflexion des pouvoirs publics doit renforcer l'offre ferroviaire dans l'offre publique des transports, voire d'en faire, dans certains cas, la colonne vertébrale d'un système multimodal cohérent. De ce point de vue, il y a lieu de faire converger les fonds européens en faveur d'une politique cohérente de mobilité durable (affectation des fonds transports de la DG Regio).

4.3 Le Comité demande donc une évaluation objective de la situation actuelle des transports ferroviaires (avantages/inconvénients). La Commission devra réaliser cette évaluation en toute

transparence en assurant l'information nécessaire et en invitant les citoyens à exprimer leurs attentes sur ce sujet qui concerne l'immense majorité d'entre eux (trajets domicile-travail, déplacements occasionnels professionnels, visites familiales, vacances ...)

5. Le CESE souhaite attirer l'attention sur l'ensemble des problèmes

5.1 En cette période de crise, de contraction des moyens publics mis à disposition, une politique de relance construite sur une stratégie de développement durable aurait des effets vertueux, sur l'emploi et la qualité de ce dernier, sur la satisfaction des objectifs de report modal, sur l'accessibilité des citoyens européens aux Services d'Intérêt Général des transports. Le CESE rappelle donc que c'est dans cette stratégie globale que les grands travaux doivent s'inscrire.

5.2 Le CESE attire l'attention sur le fait que si certains changements d'horaires ou de trains dégradent le service, cela peut amener les citoyens à changer de résidence ou d'emploi. Cette mobilité forcée ne correspond pas à la mobilité souhaitée par nos concitoyens. Le CESE souligne que l'évolution se traduit souvent par un report modal (automobile ou avion) qui va à l'encontre de la politique préconisée.

5.3 Le CESE invite la Commission à étudier et préparer un programme européen de réhabilitation des réseaux ferrés et/ou à soutenir les programmes futurs dans les États membres. Un programme européen visant à satisfaire les attentes des clients des compagnies ferroviaires s'intégrerait facilement dans les stratégies européennes (Stratégie du développement durable, Horizon 2020 ...). Le dialogue avec la société civile concernant la politique des transports serait très apprécié par les citoyens. La réorientation des fonds transports alloués au titre de la politique régionale serait un outil avec fort effet de levier en faveur de cette stratégie.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur «Les enjeux d'une définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général» (avis d'initiative)

(2013/C 44/09)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 19 janvier 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur

«Les enjeux d'une définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général».

Le 21 février 2012, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», de préparer les travaux du Comité en la matière. La section a adopté son avis le 26 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 67 voix pour, 5 voix contre et 4 abstentions.

1. Le droit au logement - Principes généraux

1.1 Le droit au logement relève d'une obligation internationale des États membres que l'Union européenne est tenue de prendre en considération. Ce droit est en effet reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies qui prévoit que *«toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires»*. La Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe retient qu'*en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes*. Le droit au logement est présent dans de nombreuses constitutions des États membres et/ou fait l'objet de lois spécifiques visant à sa mise en œuvre effective.

1.2 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule qu'*afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales*.

1.3 La mise en œuvre de ces droits se réalise dans la plupart des États membres par l'intermédiaire d'un service d'intérêt économique général (SIEG) conformément à l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux selon lequel *l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union*.

1.4 Conformément à l'article 106.2 du TFUE et dès lors que l'accès universel au logement est qualifié de SIEG, les entreprises chargées de fournir ledit service ne sont soumises aux dispositions communautaires sur la concurrence et à l'interdiction et au contrôle des aides d'État que dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui lui a été impartie par les autorités nationales, régionales ou locales. La décision de la Commission en date du 20 décembre 2011 («décision SIEG») limite la fourniture de logements sociaux subventionnés aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché.

1.5 Selon le Protocole 26 annexé au Traité de Lisbonne, la responsabilité première en matière de mise à disposition, de fourniture, de financement et d'organisation des SIEG incombe aux États membres et à leurs autorités nationales, régionales et locales, qui disposent d'un large pouvoir discrétionnaire en la matière et de liberté de choix démocratique.

1.6 Ce même Protocole impose, entre autres, aux États membres de veiller à un haut niveau quant au caractère abordable, et la promotion d'un accès universel de leurs SIEG.

1.7 La mise en œuvre du droit au logement conditionne celle d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la dignité humaine, à la protection de la vie privée et du domicile, de la famille, à l'eau, à la santé, à l'énergie, etc. Disposer d'un logement décent est essentiel pour qu'un individu puisse s'épanouir et s'intégrer dans la société.

1.8 L'effectivité du droit au logement dépend le plus souvent, et pour l'essentiel, de la disponibilité d'une offre adéquate. Le droit au logement se décline le plus souvent en un droit d'accès au logement décent et abordable.

1.9 Garantir l'accès à un logement ne signifie souvent pas pour les pouvoirs publics de devoir fournir un logement à toute personne qui en fait une demande. L'État ou l'autorité publique en charge a le devoir politique d'améliorer par ses politiques et ses programmes l'accès au logement de toute la population.

1.10 Les États membres interviennent de manière très diverse et à des degrés très variés dans le fonctionnement de leurs marchés du logement dans le cadre de la mise en œuvre de ce droit fondamental avec pour objectif de permettre à chaque citoyen d'accéder à un logement décent et à un prix abordable. Une participation adéquate des futurs habitants à la construction des logements sociaux contribue à l'accessibilité de ces logements, mais aussi au succès de ces personnes sur le marché de l'emploi.

1.11 Le logement relève de ce point de vue d'un bien (public ou sous tutelle) pour lequel les États membres définissent en fonction de choix politiques et de préférences collectives propres, des normes minimales d'habitabilité et de confort, des règles spécifiques d'urbanisme et de construction, des taux d'effort maximum, encadrent pour certains l'évolution des prix des logements comme en Allemagne, voire établissent des mécanismes d'aides sociales affectées ou d'aides fiscales en vue de peser sur ce poste principal de dépenses contraignantes des ménages.

2. Le logement social

2.1 Force est de constater que malgré ces dispositifs pour beaucoup de citoyens de l'Union l'accès à un logement décent n'est plus financièrement abordable. En 2010: 5,7 % de la population européenne souffrait de privation de logement (Source: Europe Information Service S.A.), alors que la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe est censée réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, 17,86 % vivait dans des logements surpeuplés ou indécents et 10,10 % des ménages accusaient un surcoût de logement dépassant 40 % de leur revenu disponible.

2.2 De nombreux États membres ont également opté pour la définition et l'organisation d'une offre parallèle de logements «dits logements sociaux» en complément de l'offre présente spontanément sur le marché privé. Ces logements sociaux sont fournis à des conditions spécifiques, pour l'essentiel par des opérateurs sans but lucratif créés spécifiquement à cet effet, mais également par des investisseurs privés, personnes morales ou physiques, mandatés à cet effet, subventionnés par des autorités publiques nationales, régionales ou locales.

2.3 Tous les États membres à l'exception de la Grèce disposent d'un parc de logements sociaux. 25 millions de ménages européens occupent ainsi un logement social dont

les conditions de programmation territoriale, d'accès et de prix sont définies directement par les autorités publiques des États membres.

2.4 Cette offre de logements parallèle contribue notamment à atténuer l'ampleur des cycles de l'immobilier et des phénomènes de bulles immobilières compte tenu de sa stabilité et de l'encadrement de son prix. Ainsi, les États membres qui disposent d'un parc de logements sociaux important ont échappé aux phénomènes de bulles immobilières et à leurs conséquences macro.

2.5 Le logement social est une réponse parmi d'autres des pouvoirs publics à la défaillance du marché du logement de satisfaire l'ensemble des besoins en logements et à garantir à tous l'accès à un logement décent à un prix/loyer abordable. Associer de manière appropriée les futurs utilisateurs à la construction de logements sociaux permet d'en rendre le prix plus accessible, d'améliorer la relation qu'entretiennent les habitants avec le logement qui leur est fourni et leur permet ainsi d'acquérir ou de renforcer des habitudes de travail et des compétences qui améliorent leurs perspectives sur le marché du travail.

2.6 La défaillance du marché à satisfaire l'ensemble des besoins en logement ne touche pas seulement les personnes exclues purement et simplement de l'accès à un logement, mais également les personnes occupants un logement insalubre, inadapté ou sur-occupé, et celles consacrant l'essentiel de leurs revenus au paiement de leur loyer ou de leur mensualité de prêt.

2.7 Ces besoins en logements varient considérablement d'un État membre à l'autre et au sein d'un État membre, entre les pays de l'Ouest et les pays de l'Est, entre les zones rurales et urbaines, et au sein même des zones urbaines, entre les centres-villes et la banlieue.

2.8 Auprès des États membres de l'Union trois conceptions différentes sont appliquées

A) conception résiduelle

Les logements sociaux subventionnés par une autorité publique sont réservés exclusivement à des personnes défavorisées ou exclus, clairement identifiées comme telles. Pour ces logements il existe des règles très strictes en matière d'attribution. Le loyer est pris en charge presque intégralement par un système d'aide sociale. Cette conception n'entre pas en concurrence avec le secteur immobilier privé et correspond pleinement à la définition communautaire du service d'intérêt économique général du logement social telle que formulée dans la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 limitant l'exemption de la notification des compensations pour coûts de service public à la fourniture de logements sociaux *aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché.*

Figurent dans cette catégorie la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, la Lettonie, Malte, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, et l'Espagne (partiellement pour le secteur social locatif).

B) conception généraliste

Les bénéficiaires visés par cette conception sont les personnes défavorisées ou exclus (conception résiduelle) et des personnes avec des ressources modestes, ayant des difficultés à accéder à un logement convenable en raison de la précarité de leurs revenus. L'accès au logement est généralement conditionné à des plafonds de revenus et de composition de ménage. Les loyers sont réglementés et restent abordables. Cette conception a, en règle générale, une influence limitée sur le niveau global de l'offre de logements et sur ses prix, et n'entre guère en friction avec le marché immobilier privé, vu que les marges bénéficiaires restent très restreintes.

Cette conception concerne des catégories plus larges de la population mais répond également aux exigences communautaires de centrage sur une demande sociale. Elle est pratiquée en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne (pour l'accès à la propriété), France, Finlande, Italie, Luxembourg, Pologne, République Tchèque et Slovénie.

C) conception universelle, appliquée au Danemark et aux Pays-Bas, mais différemment

Aux Pays-Bas, cette conception entend fournir un logement à tout citoyen, quels que soient ses revenus (y compris les personnes défavorisées ou à revenu modeste), et représente une offre complémentaire au marché immobilier traditionnel. Elle a une grande influence sur les conditions du marché et les prix par le biais d'une politique tarifaire de logement aux coûts réels, et non en référence aux valeurs du marché tout en offrant une sécurité d'occupation du logement que n'offre pas le secteur privé du marché.

Vu l'absence d'un ciblage sur une demande sociale déterminée, cette conception universelle du logement est contestée par la Commission européenne qui estime qu'elle ne correspond pas à la définition communautaire du SIEG-logement. La conception universelle n'est plus en vigueur en Suède, qui a renoncé à la qualification explicite d'un SIEG-logement.

Au Danemark, la conception universelle est profondément ancrée dans le modèle social. Elle ne limite pas la notion de groupes ou de personnes défavorisés, vulnérables ou exclus à un certain niveau de revenu. L'accent est mis sur la mise à disposition de logements abordables et accessibles aux personnes qui en ont besoin. Elle complète le marché immobilier traditionnel en supprimant les obligations sociales légales, et en garantissant l'égalité et une mixité sociale en matière d'origine ethnique, de sexe, de revenu, d'âge, de handicap et de besoin sur le plan mental ou physique. La politique tarifaire est réglementée et s'appuie sur les coûts réels, excluant toute possibilité de surcompensation.

3. Le logement social face au droit communautaire

3.1 Compte tenu de la défaillance des seules forces du marché à assurer à tout citoyen un logement décent, le logement social peut relever en droit communautaire de la notion de service d'intérêt économique général (SIEG) dès lors qu'il est qualifié comme tel par l'État membre concerné et peut, dans ce cas, bénéficier de subventions ou de compensations publiques.

3.2 Le Protocole 26 annexé au Traité de Lisbonne confirme le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs. Les logements sociaux sont soumis à des obligations de service public définies par les pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux en termes notamment de programmation, de prix, de conditions d'attribution et d'occupation. Ce même Protocole impose aux États membres de veiller, entre autres, à un niveau élevé des SIEG quant au caractère abordable, à l'égalité de traitement et à la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

3.3 S'il est qualifié de SIEG, le logement social relève des dispositions des articles 14 et 106.2 du TFUE ainsi que de son protocole 26 qui établit notamment le principe de préférences collectives de nature sociale et culturelle et de satisfaction des besoins tels qu'ils s'expriment localement en matière de définition des SIEG par les États membres. Ces dispositions font primer l'accomplissement des missions imparties au logement social sur les règles de concurrence et du marché intérieur, moyennant le respect de certaines conditions définies par la décision SIEG, comme mentionné au point 3.6.

3.4 L'application de ces dispositions du TFUE a conduit la Commission à exempter de l'obligation de notification préalable les aides d'État octroyées aux organismes de logement social.

3.5 La qualification du logement social de SIEG par les États membres n'est soumise qu'à un contrôle d'erreur manifeste par la Commission européenne sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

3.6 En la matière, au motif que le «service public dispose d'un caractère social», la Commission européenne considère que le logement social doit être défini «en lien direct avec des personnes défavorisées ou avec des groupes sociaux moins avantagés», et non pas en fonction de la diversité des besoins en logement tels qu'ils s'expriment sur les marchés locaux du logement. C'est là une source de conflits permanents entre la Commission et certains États membres, organismes du logement social et représentants des locataires de logements sociaux qui s'inscrivent en faux contre cette position de la Commission, tandis que d'autres y souscrivent.

4. Un cadre juridique déstabilisateur des politiques de logement social des États membres

4.1 La pratique décisionnelle de la Commission européenne en matière de contrôle de l'erreur manifeste de qualification du logement social de service d'intérêt général a abouti à certaines modifications dans les choix politiques de certains États membres en matière d'organisation et de financement du logement social et a généré du contentieux.

4.2 Aux Pays-Bas, l'application de cette pratique décisionnelle a conduit à l'exclusion de l'accès au logement social près de 400 000 ménages, jugés trop riches pour accéder au logement social selon la Commission européenne, mais, dans la pratique, pas assez riches pour accéder au logement aux conditions du marché.

4.3 En Suède, le refus d'appliquer cette pratique décisionnelle a conduit les autorités publiques à exclure le logement social du champ des services d'intérêt économique général, et ainsi à remettre en cause son mode de financement sous la forme de compensations de service public seules compatibles avec le principe d'interdiction des aides d'État du Traité.

4.4 En France, l'Union nationale de la propriété immobilière a déposé une plainte auprès de la Commission européenne contre l'État français au motif notamment que les niveaux des plafonds de revenus pour l'accès au logement social seraient trop élevés et ne permettraient pas de satisfaire à la pratique décisionnelle de la Commission.

4.5 Les propositions de directives sur les marchés publics et sur les concessions conduisent à soumettre aux dispositions de ces directives et à appels d'offre, les coopérations en organismes de logement social relevant des notions d'entreprises sociales et d'organismes de droit public. En étendant à l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs la jurisprudence relative aux coopérations entre autorités publiques, la Commission européenne

conduit ainsi à remettre en cause les pratiques de coopération et mutualisation de moyens nécessaires à la modernisation du logement social, à sa bonne gestion et au renforcement de son ancrage local.

4.6 Ces exemples concrets témoignent des incidences directes du droit de l'Union européenne sur les conditions de définition, d'organisation et de financement du logement social par les États-membres et appellent à la définition d'un cadre juridique favorable au développement du logement social dans l'Union européenne.

4.7 De part ses multiples dimensions et sa forte représentativité dans l'Union européenne, le logement social joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Il concoure activement à l'objectif de faire de l'Union une économie intelligente, durable et inclusive en cela qu'il contribue à assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité, d'inclusion et de cohésion sociales et contribue activement à la lutte contre la pauvreté et contre le changement climatique tout en luttant contre la précarité énergétique.

4.8 Si chaque État membre doit adopter ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines, y compris en matière de développement d'une offre de logements sociaux, des actions concrètes menées aux niveaux européens doivent sous-tendre la stratégie Europe 2020 y compris dans le champ du logement social.

5. Des politiques du logement social qui s'inscrivent pleinement dans les objectifs Europe 2020 et dans une meilleure gouvernance économique

5.1 Le logement social contribue activement à la réalisation de plusieurs objectifs de la stratégie Europe 2020, tant en matière d'accompagnement de la stratégie de croissance et de l'attractivité des territoires, des investissements générés et des emplois induits non délocalisables, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'engagement dans la lutte contre le changement climatique et de la précarité énergétique.

5.2 L'Union européenne est ainsi le second producteur mondial de logements sociaux, après la Chine qui a fait du logement social une politique d'accompagnement de la croissance économique et urbaine et de modération des phénomènes de bulle immobilière dans le secteur de la promotion privée.

5.3 Le logement social est pleinement éligible aux fonds structurels pour la période 2014-2020 conformément aux propositions de la Commission européenne, notamment en matière de rénovation thermique et de promotion des énergies renouvelables, en matière d'actions intégrées de développement urbain durable et de lutte contre l'exclusion par l'accès au logement des communautés marginalisées et à des services sociaux abordables et de qualité.

5.4 Le logement social relève d'une réponse concrète et efficace à la volonté de la Commission et du Conseil de renforcer la gouvernance économique de la zone euro et notamment la surveillance des bulles immobilières et de leurs effets dévastateurs sur les équilibres macroéconomiques et sociaux. Le développement d'une offre parallèle de logements sociaux contribue à modérer l'amplitude de ces phénomènes de bulles et de cycles des marchés du logement.

5.5 Si, pour des raisons budgétaires ou par une interprétation trop restrictive de la définition des personnes défavorisées ou groupes sociaux moins avantagés, un État membre n'était plus à même d'adapter l'offre en logements sociaux aux besoins réels de ses citoyens, conformément à ses engagements internationaux en matière de droit au logement, l'accès universel à un logement décent et abordable ne sera réalisable qu'au prix d'une forte ingérence des pouvoirs publics dans le marché privé.

6. Faire face aux nouveaux enjeux énergétiques et sociaux

6.1 Le logement social doit faire face à la nouvelle donne climatique et à la nécessité d'améliorer la performance énergétique de son parc et de son offre nouvelle. Les politiques d'investissement énergétique mises en œuvre par les organismes de logement social doivent être soutenues publiquement car elles permettent à la fois de lutter contre le changement climatique, de lutter contre la précarité énergétique des ménages à revenus modestes et de promouvoir l'emploi local et le développement économique des territoires. La politique de cohésion peut contribuer activement à cette dynamique et assurer un effet de levier à la mobilisation d'autres financements complémentaires.

6.2 Le vieillissement de la population relève également d'un enjeu majeur de part la nécessaire adaptation du parc de logement social aux besoins des personnes âgées et dépendantes et au développement de nouveaux services intégrés permettant le maintien à domicile des personnes dépendantes et l'accessibilité des logements sociaux.

6.3 La précarité croissante des ménages bénéficiaires et/ou demandeurs de logements sociaux renforce l'exigence de mixité sociale et de qualité de l'offre de logements sociaux dans les territoires et le développement d'approches intégrées de développement urbain durable couvrant les dimensions sociales, économiques, urbaines et environnementales, promues dans la proposition de règlement FEDER de la Commission européenne.

7. Rôle à jouer par l'Union européenne

7.1 L'Union européenne se doit tout d'abord de garantir un cadre juridique favorable au développement du logement social dans les États membres, tant en matière de financement de cette offre que de modalités de définition et de fonctionnement. Ce cadre juridique favorable se décline en termes de contrôle de l'erreur manifeste de qualification de service d'intérêt économique général, de compatibilité des aides d'État octroyées aux organismes de logement social, d'application des dispositions relatives aux marchés publics et aux coopérations entre organismes de logement social mais également d'application de taux réduits de TVA en qualité de bien de première nécessité.

7.2 La Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification du logement social de service d'intérêt économique général car elle pourrait ne pas être toujours adaptée aux spécifications du secteur. Elle doit laisser aux États membres la responsabilité de définir les conditions d'accès et de prix des logements sociaux en référence aux besoins locaux et aux préférences locales, ainsi qu'aux véritables impératifs des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées sur le plan social, conformément aux dispositions du protocole n°26 sur les services d'intérêt général.

7.3 Le CESE se félicite de la décision de la Commission européenne de reconduire l'exemption de notification des aides d'État sous la forme de compensations de service public octroyées aux organismes de logement social et d'avoir pris en considération certaines particularités, notamment en matière de durée de mandat et d'investissement de long terme.

7.4 Le CESE se félicite de la volonté de la Commission européenne exprimée dans une communication relative à l'entrepreneuriat social, de promouvoir un écosystème favorable au développement des entreprises sociales dans l'Union européenne, y compris en matière d'accès au logement, et de favoriser la mise en place de fonds d'investissement solidaires. Il souligne la nécessité de préserver le rôle des partenaires sociaux dans les États membres où la culture nationale les a impliqués dans la gestion du logement social.

7.5 La Commission, le Parlement et le Conseil devraient inclure dans les propositions de directives relatives aux marchés publics et aux concessions, la coopération entre les organismes de logement social en qualité d'organismes de droit public et d'entreprises sociales, en l'intégrant dans le champ de la coopération public-public compte tenu de la finalité d'intérêt public de ces entités et de leurs participations publiques ou privées.

7.6 La Commission européenne devrait reconsidérer ses propositions en matière d'avenir du système commun de TVA en maintenant la possibilité pour les États membres d'appliquer un taux réduit à la construction et à la rénovation de logements sociaux par tout intervenant, public, social ou privé, en tant que bien de première nécessité à caractère local n'affectant pas le commerce entre les États membres et le bon fonctionnement du marché intérieur.

7.7 L'Union européenne doit également soutenir les États membres à développer l'offre de logements sociaux et à moderniser de façon à répondre aux nouveaux enjeux démographiques, sociaux et climatiques et ainsi contribuer activement à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

7.8 Le CESE se félicite à ce titre de la proposition de la Commission relative aux règlements FEDER et FSE consistant à rendre éligibles aux fonds structurels 2014-2020 les investissements prioritaires en matière de rénovation thermique des logements sociaux, d'actions intégrées de développement urbain durable, d'accès à un logement social de qualité et abordable pour les communautés marginalisées et de promotion des entreprises sociales. Le CESE rappelle que l'objectif est de pouvoir proposer un logement social de qualité à tous ceux qui en ont besoin.

7.9 Le CESE estime que de telles mesures sont nécessaires et doivent accompagner les dispositions de la proposition de directive sur l'efficacité énergétique de la Commission européenne qui impose aux organismes de logements sociaux de réhabiliter thermiquement chaque année 4 % du parc de logements sociaux. Une telle obligation doit s'accompagner de mesures spécifiques de financement des investissements induits, au moyen notamment du FEDER mais également par la création d'un fond d'investissement au niveau européen.

7.10 Le Parlement et le Conseil devraient adopter les propositions de la Commission relatives aux règlements FEDER et FSE qui s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et qui reconnaissent pour la première fois à travers les règlements des fonds structurels, le rôle prioritaire du logement en matière de politiques d'investissement des États membres au titre de la politique de cohésion 2014-2020.

7.11 La régulation des marchés du logement dans les États membres est un enjeu important pour la stabilité de la zone euro compte tenu de l'impact macroéconomique et social des phénomènes de bulles immobilières. Le logement social contribue à la stabilisation des marchés du logement et à la régulation des cycles de l'immobilier.

7.12 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission de mettre en place une surveillance macroéconomique renforcée de la zone euro et d'y inclure un volet relatif aux effets macroéconomiques des bulles immobilières. Le CESE considère que ce dispositif de surveillance renforcée doit s'accompagner de mesures de promotion de dispositifs de régulation intelligente des marchés du logement dans les États membres et de développement d'une offre de logements sociaux et privés stabilisatrices et modératrices des cycles de l'immobilier compatibles avec une urbanisation durable.

7.13 Le CESE estime indispensable d'engager une réflexion sur des réserves européennes de stabilisation du financement du logement social, lequel appartient au modèle social européen. L'hypothèse d'un livret plafonné d'épargne populaire européenne dédiée au logement social devrait être examinée. Un tel livret pourrait s'ouvrir en ligne auprès de la BEI, qui assurerait la gestion de ces fonds. Une telle procédure aurait la double fonction de stabiliser l'investissement dans le logement social et de créer une forte appartenance citoyenne pour les souscripteurs.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'émergence d'une société civile en Chine: contribution de la société civile à l'année du dialogue interculturel UE-Chine et à son incidence durable»

(2013/C 44/10)

Rapporteur: M^{me} SIGMUND

Le 16 septembre 2010, le Bureau du Comité économique et social européen a décidé de l'élaboration d'un avis sur le thème

«L'émergence d'une société civile en Chine: contribution de la société civile à l'année du dialogue interculturel UE-Chine et à son incidence durable».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 novembre 2012 (rapporteur: M^{me} SIGMUND).

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 68 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Recommandations

1.1 Le Comité demande à la Commission de l'associer aux activités actuellement développées par les différents groupes de travail créés dans le cadre du troisième pilier, celui du dialogue interpersonnel. En sa qualité de plateforme institutionnelle du dialogue civil au niveau de l'Union, le Comité dispose déjà d'un vaste savoir-faire et d'une expérience qui pourraient être mis à profit pour l'établissement d'un tel dialogue avec la Chine. Dès 1999, le Comité constatait que «la culture structure [...] le champ d'action de la société civile»⁽¹⁾ et à ce titre il considère la culture, selon la large définition qu'il en donne, comme une question horizontale. Suivant cette approche, il apparaît comme l'acteur le plus à même d'accompagner et de soutenir dans le cadre de ses compétences la politique d'influence («soft power policy») et la diplomatie interculturelle des interlocuteurs européens et chinois.

1.2 Les initiatives interpersonnelles devraient dans la mesure du possible être renforcées prioritairement sur le terrain, grâce au développement des échanges d'étudiants, voire à l'organisation de stages spécifiques et de jumelages de villes et de communes.

1.3 Le développement du tourisme culturel devrait faire l'objet d'une certaine attention. Comme l'expérience le montre, non seulement le tourisme culturel contribue à dynamiser l'économie, mais il concourt aussi durablement à une meilleure compréhension mutuelle.

1.4 Il faut exiger le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme, de libertés fondamentales et de démocratie, qui sont d'une importance capitale pour l'expression, les échanges et la diversité culturels.

1.5 Le secteur de l'éducation et de la formation (y compris celles des adultes) doit être intégré dans les activités communes, car le dialogue interculturel ouvre de multiples perspectives dans ce domaine, qu'il s'agisse de l'apprentissage des langues, de

l'éducation des consommateurs ou de l'information sur les questions environnementales, entre autres.

1.6 Aux fins d'une prise de conscience durable, le Comité propose d'organiser chaque année une «Journée de rencontre entre l'UE et la Chine», dont la célébration donnera lieu à la tenue de manifestations culturelles dans les deux pays.

1.7 L'échange de bonnes pratiques devrait être encouragé dans autant de domaines que possible (parmi les participants pourraient figurer des acteurs importants des milieux socio-économiques tels que les partenaires sociaux et les organismes de défense des droits de l'homme, aussi bien officiels qu'appartenant à l'opposition, mais aussi divers organismes de formation et d'éducation, des experts issus de milieux spécialisés comme les questions de consommation, la protection de l'environnement, l'administration pénitentiaire, etc.).

1.8 Il faudrait en tout état de cause veiller à ce que les initiatives déjà en cours soient mieux interconnectées et à ce que les échanges d'informations entre l'ensemble des acteurs soient améliorés, car certaines initiatives sont aujourd'hui menées à bien de manière plus ou moins isolée, entraînant de ce fait la perte de précieux effets de synergie (cf. par exemple le dialogue culturel EUNIC-Chine).

1.9 La coopération entre les médias (télévision, presse écrite) et les actions communes de formation (initiale et continue) des journalistes devraient être développées, ce qui permettrait de toucher de plus larges pans de la population⁽²⁾.

1.10 Conformément à l'article 167(3) du TFUE, le Comité examinera quelles sont les nouvelles initiatives durables qu'il pourrait lancer dans le cadre de sa coopération actuelle avec la Chine et se déclare également disposé à offrir à d'autres acteurs une plateforme d'échange d'informations et de vues.

⁽¹⁾ Voir note de bas de page 5.

⁽²⁾ Voir l'exemple de la coopération entre la CRI (China Radio International) et l'ORF (Österreichischer Rundfunk, Radiodiffusion autrichienne)/Alpha Bayern et leurs coproductions régulières.

2. Contexte

2.1 Depuis l'Agenda européen de la culture de 2007, un nouveau cadre stratégique pour l'action extérieure de l'Union s'est peu à peu imposé, dans lequel la culture occupe une place particulière.

Cette politique de «pouvoir discret» (*soft power*) trouve son prolongement et son aboutissement logiques dans la célébration en cette année 2012 de l'«Année du dialogue interculturel UE-Chine» et dans la mise en place dans ce contexte de structures durables prévue au nom de la politique interculturelle de l'Union.

Cette approche européenne a du reste été défendue à peu près simultanément par le président Hu Jintao lors du 17^e congrès du parti communiste chinois. Hu Jintao a exigé à cette occasion que la Chine investisse davantage dans les ressources permettant d'exercer une influence discrète (*soft power resources*).

2.2 La déclaration commune UE-Chine relative à la culture, datant du 22 octobre 2007, a eu pour effet d'intensifier la coopération et le dialogue dans le domaine culturel. Elle a en outre marqué le début d'échanges politiques renforcés sur l'éducation et la formation, notamment sur le multilinguisme.

2.3 En mai 2011, des représentants de haut niveau de l'Union européenne et de Chine ont convenu d'étendre la portée de cette coopération en ajoutant un «troisième pilier» au partenariat stratégique unissant les deux parties, à savoir le «dialogue interpersonnel de haut niveau UE-Chine». La création de ce «troisième pilier» a été officialisée lors du sommet sino-européen des 14 et 15 février 2012.

2.4 C'est également dans ce contexte que s'inscrit l'«Année du dialogue interculturel UE-Chine 2012», dont la célébration a été décidée par les dirigeants européens et chinois lors du sommet UE-Chine de 2010 et qui a été officiellement lancée le 1^{er} février 2012 à Bruxelles.

2.5 Il y est prévu non seulement d'intensifier les relations culturelles, mais également de promouvoir le dialogue politique et le dialogue au sein de la société civile dans l'optique de relations fructueuses et durables entre l'UE et la Chine⁽³⁾.

⁽³⁾ L'Année a pour principaux objectifs de:

- promouvoir et renforcer le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre l'UE et la Chine par des contacts entre personnes;
- instaurer et pérenniser un dialogue politique dans des domaines d'intérêt commun;
- contribuer à consolider le partenariat stratégique entre l'UE et la Chine.

Grâce au déploiement d'efforts conjoints et à l'identification de synergies, l'Année du dialogue interculturel devrait comme on l'espère promouvoir le dialogue entre les sociétés civiles de l'UE et de la Chine et produire des effets durables.

3. Introduction

3.1 Le présent avis prend appui sur l'avis CESE 413/2006 élaboré par M. SHARMA et les résultats de l'étude⁽⁴⁾ commandée dans la foulée par le CESE, qui comporte une analyse exhaustive et actualisée de la société civile chinoise.

3.2 Il replace les résultats de cette étude dans le contexte du développement historique et de l'Année du dialogue interculturel sino-européen 2012, ainsi que du champ d'activités et des possibilités qu'elle ouvre.

3.3 L'attente exprimée par la Commission européenne dans le concept de l'Année du dialogue interculturel, à savoir que celle-ci «alimente le dialogue au sein de la société civile entre l'UE et la Chine», semble particulièrement importante aux yeux du Comité. Plateforme institutionnalisée du dialogue civil au niveau de l'Union, le CESE est prêt à assumer un rôle analogue dans le cadre des relations sino-européennes.

3.4 Depuis 1999, le Comité plaide pour un concept élargi de la culture englobant, outre les arts et le patrimoine culturel, des domaines tels que l'éducation, la formation et la science. Il a par ailleurs fait observer que le développement politique de la société civile était aussi un processus culturel⁽⁵⁾ marquant le quotidien des citoyens de son empreinte.

3.5 De l'avis du Comité, la mobilité des personnes est une composante essentielle de l'échange interculturel entre les peuples; aussi demande-t-il que tous les obstacles qui entravent cette libre circulation soient levés.

3.6 Le Comité a émis un avis⁽⁶⁾ sur «l'Année européenne du dialogue interculturel 2008», dans lequel il a, entre autres, expressément marqué son accord avec la Commission lorsqu'elle souligne l'importance de l'influence exercée par un héritage culturel diversifié sur notre mode de vie. Si, au sein de l'Union, cette influence est déjà loin d'être négligeable et mérite d'être prise en considération, elle revêt une importance tout à fait significative dans le cadre du dialogue interculturel UE-Chine.

⁽⁴⁾ Baocheng Liu, University of International Business and Economics, Pékin: «Report on Civil Society» [Rapport sur la société civile], mai 2011.

⁽⁵⁾ «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne», CES JO C 329 du 17.11.1999, p. 30.

⁽⁶⁾ «L'Année européenne du dialogue interculturel (2008)», CESE JO C 185 du 8.8.2006, p. 42.

3.7 Du point de vue de l'histoire et de la philosophie du droit européen, Montesquieu (7) relevait en 1748 déjà à la fois la séparation des pouvoirs qui fonde tout système démocratique et les rapports existant entre d'une part le système juridique et d'autre part les données naturelles (géographie, climat) d'un pays ainsi que le niveau de développement économique, social et culturel d'un peuple.

3.8 Suivant la conception de la culture défendue par le Comité, qui est celle d'un attachement à des valeurs communes, il est indispensable, dans le cadre de cette importante Année du dialogue interculturel UE-Chine, d'entretenir et d'approfondir également le dialogue sur les valeurs qui déterminent l'action politique de l'Union européenne (8). Cette démarche est non seulement dictée par des impératifs politiques, mais aussi par une obligation juridique consacrée par le traité sur l'Union européenne, en son article 21 (9).

3.9 Par ailleurs, au titre XIII (Culture), article 167, paragraphe 3, du TFUE figure la recommandation suivante: «L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine de la culture, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.» Étant donné que de l'avis unanime des juristes, le terme «Union» désigne non seulement les institutions européennes mais aussi les organes consultatifs, dans le respect de leurs domaines de compétences respectifs, le Comité est en droit de se prévaloir, au titre du droit primaire, d'un mandat l'autorisant à mettre en œuvre des initiatives en ce sens dans le cadre de ses activités.

3.10 La résolution du Parlement européen du 12 mai 2011 (10) représente un autre document de référence essentiel pour l'«Année du dialogue interculturel UE-Chine 2012». Le Parlement européen y met en exergue le rôle clé joué par la société civile dans cette coopération et «souligne que les libertés démocratiques et fondamentales telles que la liberté d'expression, la liberté de la presse, le droit de vivre à l'abri du besoin, de la peur, de l'intolérance et de la haine, l'accès à l'information écrite et numérique et le privilège de se connecter et de communiquer, en ligne et hors ligne, sont des conditions préalables importantes à l'expression culturelle, aux échanges culturels et à la diversité culturelle».

3.11 Ces considérations étant posées, le Comité est convaincu que le dialogue interculturel entre l'UE et la Chine est un instrument précieux qui peut, en jetant les bases de la coopération dans le domaine économique, social, juridique et

politique, contribuer à renforcer la compréhension mutuelle et, partant, la confiance. Cette base de coopération permettra également de pérenniser toutes les avancées conjointes. Mais pour ce faire, il y a lieu de créer, aussi bien dans l'Union européenne qu'en Chine, les structures coordonnées nécessaires à cette fin, ainsi que de concevoir et de développer des projets concrets.

4. Observations générales

4.1 Les citoyens et l'État en Chine

4.1.1 La valeur conférée à l'individu dans la tradition chinoise, en particulier dans la vision confucianiste, est tout à fait différente de celle qui lui est accordée dans la tradition européenne. La subordination de l'individu à des entités collectives plus vastes (jadis, le cercle familial restreint et le clan, aujourd'hui, le parti et l'État) est ancrée dans la société chinoise depuis plus de deux mille ans. En Europe, théâtre de l'émergence d'États rivaux au fil des siècles, la notion d'État devait forcément trancher avec celle de la Chine, où le concept du «tian xia» («tout ce qui se trouve en dessous des cieux») gommait les frontières extérieures de l'État, jusqu'à ce que les pouvoirs coloniaux viennent brandir le paradigme des frontières nationales sous les yeux du pouvoir étatique chinois (à l'époque, la dynastie mandchoue). Bien que le développement historique de la structure politique de la Chine reflète les évolutions générales survenues à l'échelon international au cours du XX^e et du XXI^e siècle, sa réorganisation intérieure n'en est encore qu'au stade embryonnaire. Le pouvoir du parti communiste chinois sur l'individu est prédominant, car ce dernier n'est pas considéré par le parti comme suffisamment «éclairé» pour se voir confier la responsabilité de sa propre existence, ce qui est un obstacle à tout progrès démocratique. Avec l'intégration accélérée de la Chine dans la communauté internationale (mettant fin à une isolation volontaire décidée dans les années 60) par l'établissement de relations très diversifiées (au niveau international et bilatéral), les possibilités de contacts interpersonnels se multiplient, qui mettent en question cette vision du monde.

4.2 Les droits individuels en Chine

4.2.1 Dans l'Union, le développement de l'État social moderne a fait progresser la «citoyenneté sociale», qui met l'accent sur les droits individuels tout en garantissant les droits collectifs. Il convient donc de tenir compte du fait que de grandes différences, nées de leur évolution historique propre, séparent les deux grands espaces culturels que constituent la «Chine» et l'«Europe» (appréhendés dans toute leur hétérogénéité), en particulier s'agissant du rapport entre l'individu et la société. Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'il faille tolérer les violations des droits de l'homme: elles sont dans tous les cas inacceptables. Cependant, il conviendrait de renforcer le terreau d'un dialogue actif qui permette une approche pragmatique, y compris au travers d'exemples de bonnes pratiques.

4.2.2 Qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de la Chine, l'influence mentionnée plus haut de l'héritage culturel sur la conception de l'existence et le mode de vie actuels joue dans ce contexte, de même que les interactions évoquées par Montesquieu entre d'une part les structures géographiques, économiques, sociales et politiques qui se sont établies au fil du temps et d'autre part le sens de la justice et les pratiques juridiques qui prévalent actuellement.

(7) Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu: «De l'esprit des lois».

(8) Article 2 du TUE: «L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»

(9) L'article 21, paragraphe 1 prévoit que «L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international».

(10) A7-0112/2011: «Dimensions culturelles des actions extérieures de l'UE».

4.2.3 En tant que membre actif des Nations unies et de leurs organisations (parmi lesquelles notamment l'OIT) et plus particulièrement en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, la République populaire de Chine porte une part de responsabilité dans la concrétisation de l'esprit et des valeurs des Nations unies. Cela implique aussi l'adhésion à toutes les décisions des Nations unies relatives aux questions ayant trait aux droits de l'homme (Charte des Nations unies).

Or, s'agissant notamment des droits sociaux et des droits civils individuels, ainsi que des droits des consommateurs et des travailleurs, cette concrétisation est encore loin d'être une réalité dans la vie quotidienne en Chine. Des violations des conventions et des normes internationales sont régulièrement constatées⁽¹¹⁾. Il en va de même dans le domaine de l'environnement.

4.2.4 La Charte des Nations unies relative aux droits de l'homme⁽¹²⁾ prévoit que l'individu doit bénéficier d'une protection en toutes circonstances. L'écart par rapport au modèle de société chinois traditionnel est évident, car selon la conception chinoise d'une société harmonieuse, l'unité et la stabilité exigées par le gouvernement sont le fondement et la condition de l'application des droits de l'homme. Les différences culturelles ne sauraient toutefois justifier les violations de ces droits, qui doivent dans tous les cas être condamnées.

Il est manifeste que les importants changements intervenus du fait de la modernisation de la Chine affectent également les relations entre la société et l'individu. Mais ce processus n'en est qu'à ses débuts et il est pour l'heure impossible d'en prédire l'évolution.

4.2.5 Conformément à l'article 21 du TUE, les institutions et organismes publics de l'Union, parmi lesquels le Comité, sont tenus de promouvoir dans le monde entier les valeurs et les principes que l'Union s'est engagée à respecter, à savoir notamment l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Lorsqu'ils estiment que ces valeurs et principes ne sont pas respectés ou sont enfreints, ils peuvent ainsi être amenés le cas échéant à faire des déclarations publiques ou à prendre éventuellement des mesures politiques. Cela vaut également pour les relations entre l'Union et la Chine.

C'est là selon le Comité l'un des grands défis de l'«Année du dialogue interculturel UE-Chine» que d'engager un «dialogue sur les valeurs», pour, dans le domaine des droits de l'homme précisément, en tirer des exemples de bonnes pratiques susceptibles de déboucher sur de premières avancées.

Les expériences recueillies par le Comité dans le cadre de la Table ronde UE-Chine et de l'Association internationale des

Conseils économiques et sociaux AICESIS devraient être prises en compte dans les travaux futurs.

4.2.6 Le but de tout dialogue est de dissiper les préjugés, de développer la connaissance et donc la compréhension de conceptions et de pratiques divergentes et d'élaborer des solutions concrètes.

Les deux parties s'accordant sur le fait que le principe de la dignité humaine, sur lequel reposent les droits de l'homme, sous-tend fondamentalement tout système politique, des modalités devraient sans aucun doute pouvoir être trouvées dans le cadre du dialogue interculturel UE-Chine concernant les moyens d'aborder de manière constructive la question des droits de l'homme sans que l'Union renonce à son droit de s'élever contre des violations selon elle inacceptables de ces droits.

4.3 Situation actuelle et importance de la société civile en Chine

4.3.1 Selon toute vraisemblance, l'un des principaux défis auxquels la Chine sera confrontée à l'avenir réside dans l'accumulation en flèche des richesses privées sur fond de pauvreté; les inégalités salariales et les disparités en termes de richesse ne font que s'accroître. Ce problème est exacerbé par l'évolution démographique et a une incidence durable sur les activités de la société civile.

4.3.2 En raison des circonstances qui ont prévalu à leur création et dans le cadre politique existant, les organisations de la société civile chinoise ne peuvent pas agir comme le font leurs homologues au sein de l'Union. Bien que quelques-unes d'entre elles disposent d'une certaine autonomie de fait, elles sont néanmoins soumises à un contrôle bureaucratique rigoureux. Dans le meilleur des cas, elles jouissent d'une «autonomie dépendante»⁽¹³⁾, ce qui en clair signifie que les droits des organisations ou des acteurs de la société civile sont loin d'être comparables à ceux de l'Union européenne et, d'une manière générale, à ceux des pays démocratiques (notamment s'agissant de la liberté d'expression et de réunion).

4.3.3 Il existe déjà dans certaines universités chinoises des centres d'études sur les questions liées aux droits de l'homme. C'est par exemple le cas de l'Université de science politique et de droit de Chine («Chinese University of Political Science and Law» – CUPL), qui abrite l'École de droit sino-européenne mise sur pied et administrée conjointement par l'UE et par la République populaire de Chine. À l'École de droit de l'Université Renmin, les droits de l'homme sont appelés à faire partie du programme de base des étudiants en droit. De surcroît, la coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg est actuellement encouragée au moyen de publications, de conférences d'orateurs externes, de stages, etc.

⁽¹¹⁾ Avis CESE JO C 110 du 9.5.2006, p. 68, par. 2.2.6 et suivants.

⁽¹²⁾ Déclaration universelle des Droits de l'Homme, résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

⁽¹³⁾ LU, Yiyi, «The Rise of Dependent Autonomy» [L'émergence de l'autonomie dépendante].

5. Conclusions

5.1 De l'avis du Comité, développer entre les deux sociétés civiles les structures de dialogue existantes et en créer de nouvelles dans le prolongement de l'Année du dialogue interculturel semble ouvrir des perspectives prometteuses, propices à l'éveil de la compréhension des différences et à l'adoption de mesures propres à instaurer un climat de confiance.

5.2 Compte tenu du fait que de grandes différences, nées de leur évolution historique propre et de leurs systèmes politiques respectifs, séparent les deux grands espaces culturels que constituent la «Chine» et l'«Europe» (appréhendés dans toute leur hétérogénéité), en particulier s'agissant du rapport entre l'individu et la société, le dialogue interculturel devrait prendre la forme d'un

large éventail créatif de plateformes, forums et activités, auxquels il conviendrait d'associer, à côté des organismes officiels, des experts et des représentants de la société civile; ce dialogue devrait par ailleurs être mené sur la base des droits de l'homme reconnus au niveau international.

5.3 Nous ne devons pas laisser passer cette occasion: l'Année du dialogue interculturel UE-Chine doit déboucher sur des initiatives concrètes et durables, mises en œuvre dans le cadre de structures appropriées. En tant que plateforme institutionnalisée de la société civile organisée au niveau de l'Union, le Comité est disposé à apporter une contribution déterminante à la mise en place de telles structures et à la création d'effets de synergie.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

*Le président
du Comité économique et social européen*

Staffan NILSSON

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Rio+20: bilan et perspectives»
(supplément d'avis)**

(2013/C 44/11)

Rapporteur: **M. Hans-Joachim WILMS**

Le 14 novembre 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 A des modalités d'application de son règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur le thème

«Rio+20: bilan et perspectives»

(supplément d'avis).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour et une abstention.

1. Conclusion et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 Le document final de la Conférence des Nations unies sur le développement durable tenue cette année à Rio de Janeiro (Rio+20), intitulé «L'avenir que nous voulons», n'a pas répondu aux attentes du CESE. En particulier, il ne tient pas suffisamment compte de l'urgence de la crise qui touche notre planète. Il comporte toutefois plusieurs éléments sur lesquels l'UE peut elle aussi s'appuyer. Il convient de souligner tout particulièrement l'accord mondial sur l'«économie verte» en tant qu'outil essentiel du développement durable, y compris la prise en compte de la dimension sociale, ainsi que l'accord sur un processus visant à définir des objectifs mondiaux de développement durable en étroite coordination avec les objectifs du Millénaire pour le développement.

1.1.2 Le CESE se félicite de la forte mobilisation de la société civile avant et pendant la Conférence Rio+20, qui a été à l'origine de nombreuses idées novatrices et nouvelles alliances.

1.1.3 Le CESE a rempli son rôle d'intermédiaire entre la société civile et les institutions européennes durant les préparatifs et pendant la Conférence Rio+20. Les autres institutions européennes ont apprécié les efforts consentis par le Comité pour encourager le dialogue avec la société civile au sein et en dehors de l'Union européenne.

1.2 Recommandations

1.2.1 Le CESE pense qu'il convient d'associer la société civile au processus de suivi de Rio+20 et à la mise en œuvre des décisions prises durant la Conférence. Il salue donc particulièrement tous les efforts déployés dans ce sens par les autres institutions. Comme il l'a fait avant la Conférence, le CESE continuera d'encourager le dialogue avec la société civile en matière de développement durable, en y associant également les organisations et les réseaux de la société civile européenne,

ainsi que les conseils économiques et sociaux et les conseils du développement durable nationaux.

1.2.2 Le CESE s'investira activement dans l'élaboration des objectifs mondiaux de développement durable en encourageant le dialogue avec la société civile de l'UE, comme il l'a fait pendant les préparatifs de la Conférence Rio+20, mais également avec les partenaires de la société civile situés en dehors de l'UE. À cet effet, il s'efforcera surtout de réunir les acteurs concernés par les processus d'élaboration des objectifs de développement durable d'une part, et des objectifs du Millénaire pour le développement d'autre part. En outre, le Comité peut, de par son expérience et sa composition, contribuer notamment au développement concret de l'économie verte, y compris la dimension sociale, ainsi qu'à la défense des droits de participation de la société civile à l'échelle mondiale.

1.2.3 Le CESE accueille favorablement les conclusions du Conseil du 25 octobre 2012 sur Rio+20, qui annoncent des mesures ambitieuses de suivi de la Conférence, qui doivent être prises dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et de la stratégie de l'UE pour le développement durable, et se félicite de la révision annoncée de cette dernière. Le CESE juge nécessaire l'organisation d'un vaste débat avec la société civile sur le développement durable dans l'UE et l'encouragera davantage dans ses travaux futurs.

2. La contribution du CESE à la Conférence Rio+20

2.1 Dans son avis du 22 septembre 2011 sur la communication de la Commission «Rio +20: vers une économie verte et une meilleure gouvernance» (CESE 1386/2011) ⁽¹⁾, le CESE a partagé ses idées sur les thèmes de la Conférence des Nations unies sur le développement durable prévue en juin 2012 (Conférence Rio+20) en vue d'alimenter le processus décisionnel interinstitutionnel, et y a adopté un plan d'action pour la période précédant la Conférence Rio+20. L'objectif était surtout d'encourager

⁽¹⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 102-109.

le dialogue avec la société civile européenne et non européenne sur les thèmes de Rio+20. Le présent avis entend faire le bilan de la Conférence Rio+20 à la lumière des demandes du Comité et présenter les perspectives en matière de suivi.

2.2 Le CESE a suivi une double approche en vue de la Conférence Rio+20.

2.2.1 À l'échelle européenne, le Comité a cherché à dialoguer avec des organisations et des réseaux de la société civile en Europe sur la base de son avis adopté en septembre 2011, notamment en organisant une importante conférence de la société civile en février 2012. Cette conférence a entraîné l'adoption d'une série d'exigences de base adressées aux négociateurs de Rio, qui ont ensuite été adoptées par le CESE sous forme d'un avis sur «*La position du CESE sur la préparation de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20)*» (CESE 486/2012) ⁽²⁾, juste à temps pour la définition du mandat de négociation par le Conseil de l'UE en mars 2012. De cette manière, le CESE a assumé son rôle d'intermédiaire entre la société civile et les institutions européennes.

2.2.2 Parallèlement, le CESE a également mené des discussions bilatérales sur les thèmes de Rio+20 avec ses partenaires institutionnels, notamment au Brésil, en Chine et en Russie. Une réunion multilatérale tenue en mai 2012 a permis de se mettre d'accord sur des messages clés communs, qui ont pu ensuite, à Rio de Janeiro, servir de base à un dialogue de la société civile avec des représentants d'autres pays.

2.3 Le CESE a participé activement à la Conférence Rio+20 en organisant au total trois manifestations, qui ont enregistré une forte participation: deux dialogues organisés conjointement avec le Conseil de développement économique et social brésilien sur le thème du développement durable avec des représentants de la société civile, issus, d'une part, du Brésil et, d'autre part, de tous les pays BRICS, ainsi qu'une manifestation sur des modèles de participation de la société civile organisée dans le pavillon de l'UE, en présence notamment du président de la Commission européenne. Les membres de la délégation du CESE à la Conférence Rio+20 faisaient partie intégrante de la délégation de l'UE, ce qui traduisait clairement le souhait de renforcer la coopération interinstitutionnelle également dans le cadre des mesures de suivi de Rio+20.

3. L'avis du CESE sur la Conférence Rio+20

3.1 Le CESE se félicite que le document final de la Conférence des Nations unies sur le développement durable tenue à Rio de Janeiro (Rio+20), intitulé «*L'avenir que nous voulons*», témoigne de l'engagement mondial en faveur du développement durable dans sa dimension environnementale, sociale et économique. Le CESE regrette toutefois que les résultats des négociations, dans leur ensemble, soient moins contraignants que ce

que la société civile et le CESE, dans son avis, avaient souhaité. En particulier, il ne tient pas suffisamment compte de l'urgence de la situation de notre planète. Le CESE déplore que le document final ne mentionne pas les limites de l'exploitation de notre planète.

3.2 Dans le même temps, la Conférence Rio+20 a toutefois suscité une forte mobilisation de la société civile, qui va bien plus loin que ce qui a été négocié sur le plan politique. C'est sur cette mobilisation qu'il convient de continuer à s'appuyer dans le sillage de Rio+20, afin également de faire avancer et d'animer les processus qui y ont été enclenchés. En effet, cette conférence n'était pas seulement la réunion des élites politiques, mais aussi le lieu de rencontre de nombreux hommes et femmes, pleins de bonne volonté et d'imagination, où les uns plaident inlassablement en faveur d'un changement de paradigme pour nos comportements économiques, et les autres lancent et présentent d'innombrables initiatives concrètes de transformation.

3.3 Le document final comprend toutefois plusieurs éléments, sur lesquels l'UE peut également s'appuyer. Il convient de souligner tout particulièrement l'accord mondial sur l'«*économie verte*» en tant qu'outil essentiel du développement durable, y compris la prise en compte de la dimension sociale, ainsi que l'accord sur un processus visant à définir des objectifs mondiaux de développement durable en étroite coordination avec les objectifs du Millénaire pour le développement.

3.4 À la lumière des priorités fixées par le CESE avant la Conférence Rio+20, il convient de formuler les observations suivantes concernant le document final:

3.4.1 L'une des grandes priorités du CESE pour Rio+20 était la lutte contre la pauvreté. Le Comité a plaidé pour un accès à une alimentation suffisante, à une eau potable et à une énergie durable. Cette question tient une place importante dans le document final, même si de nombreuses personnes estiment que les questions de financement n'ont pas été suffisamment clarifiées. Le document réaffirme les objectifs du Millénaire pour le développement et les engagements. Le Comité regrette toutefois que le document ne mette pas suffisamment l'accent sur les droits des femmes.

3.4.2 La dimension sociale de la transformation constituait également une priorité du CESE pour Rio+20. Le Comité a plaidé en faveur d'une transition juste vers une économie plus durable et se félicite dès lors qu'il en soit fait mention pour la première fois dans un texte des Nations unies. Le CESE accueille également favorablement les points suivants du document final: la reconnaissance des partenaires sociaux, notamment des travailleurs, en tant qu'acteurs du changement, la promotion du travail décent, l'affirmation de l'égalité entre les hommes et les femmes, la reconnaissance de la formation initiale et continue, ainsi qu'une mention favorable du rôle que peuvent jouer les normes sociales minimales.

⁽²⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 39-42.

3.4.3 Avant et pendant la Conférence Rio+20, le CESE n'a cessé d'attirer l'attention sur la nécessité d'associer effectivement la société civile. Le document final de Rio+20 entérine certains progrès en la matière. Le CESE aurait toutefois souhaité une concrétisation des déclarations générales, par exemple l'association des forums pluripartites, comme les conseils économiques et sociaux, à l'élaboration des politiques nationales en matière d'économie durable. Concernant une autre demande formulée par le CESE en matière de gouvernance, à savoir l'institution d'un médiateur pour les générations futures qui serait chargé de prendre en compte les perspectives à long terme nécessaires aux politiques durables, la conférence du secrétaire général des Nations unies a demandé une analyse supplémentaire.

3.4.4 Eu égard à ses autres priorités, le CESE salue l'adoption du cadre décennal concernant les modes de consommation et de production durables et la mention du principe de la protection des ressources; il se félicite en outre que l'on reconnaisse la nécessité de compléter le PIB avec des indicateurs supplémentaires, ainsi que le rôle des entreprises.

4. Le suivi de Rio+20 au niveau des Nations unies et de l'Union européenne

4.1 Le CESE est convaincu que le succès de la Conférence Rio+20 ne se manifesterait qu'avec la mise en œuvre des décisions qui ont été prises et des processus qui ont été lancés à Rio. Il pense que cette mise en œuvre doit s'effectuer avec le soutien et la participation effective de la société civile.

4.2 Dès le début de l'Assemblée générale des Nations unies qui s'est tenue cette année à New York, les processus de mise en place d'un forum politique de haut niveau visant à intégrer les trois dimensions du développement durable et à définir des objectifs de développement durable à l'échelle internationale ont été lancés. Le CESE souhaite souligner que, malgré les formulations plutôt favorables du document final de Rio+20, la participation de la société civile dans ces processus ne s'annonce pas suffisante.

4.3 S'agissant de l'élaboration des objectifs de développement durable, l'attention porte actuellement surtout sur les questions de procédure, non seulement en ce qui concerne les possibilités de participation de la société civile, mais également le rapport entre le processus en cours du programme de développement pour après 2015 et le nouveau processus de définition des objectifs de développement durable. Le document final de Rio+20 mentionne la nécessité de relier les deux processus, dont les acteurs sont encore au stade de la réflexion.

4.4 Le CESE a déjà organisé une importante manifestation de la société civile en juillet 2012 afin de rapporter les résultats de Rio à Bruxelles. Il est alors clairement apparu que l'élaboration des objectifs de développement durable était considérée comme un thème prioritaire pour le suivi de Rio et qu'elle nécessitait un

débat au sein de la société. Les participants ont en outre explicitement plaidé pour que l'on associe d'emblée le processus de définition des objectifs de développement durable et la révision des objectifs du Millénaire pour le développement afin de permettre l'élaboration d'un programme général pour le développement après 2015. En outre, il a été maintes fois souligné, lors de cette manifestation ainsi que lors d'autres activités de suivi de Rio+20 organisées par la société civile, que nous devons réaliser pour l'UE ce que nous avons exigé à Rio. Le CESE est donc convaincu de la nécessité de vérifier la cohérence des stratégies fondamentales de l'UE avec les exigences de l'Union pour Rio+20, qu'il s'agisse de la stratégie Europe 2020, dans sa dimension durable, ou encore de la stratégie de l'UE pour le développement durable.

4.5 Les dialogues interinstitutionnels que le CESE a organisés après Rio+20 ont révélé la volonté de coopérer et d'associer la société civile.

4.6 Le CESE accueille favorablement la consultation publique en ligne organisée par la Commission en vue de l'élaboration d'une communication sur les mesures de suivi de Rio+20 pour le printemps 2013 et organisera, en parallèle, des manifestations conjointes. La communication de la Commission sur le programme de développement pour après 2015 est attendue également pour le printemps 2013. Le CESE élabore actuellement un avis sur ce thème. Selon le commissaire chargé de ce dossier, les aspects de Rio qui portent davantage sur l'environnement seront inscrits dans le 7^e programme d'action dans le domaine de l'environnement, dont la publication est prévue avant la fin de l'année.

4.7 Le CESE salue les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 25 octobre 2012 sur Rio+20, notamment l'attention accordée à la nécessité d'associer la société civile. Le CESE se félicite également de l'annonce concernant des mesures ambitieuses de suivi de Rio+20, qui doivent être prises dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et de la stratégie de l'UE en matière de développement durable. Pour terminer, le CESE note avec satisfaction que cette dernière sera révisée à la lumière des résultats de Rio, une demande qu'il avait formulée dans son avis du 21 septembre 2011.

5. Rôle du CESE dans le processus de suivi de Rio

5.1 Aussi bien les acteurs de la société civile que les autres institutions de l'UE demandent que le CESE continue de participer activement au processus de suivi de la Conférence Rio+20.

5.2 Le CESE peut apporter sa contribution en restant un espace de dialogue social pour les questions liées au développement durable et en assumant un rôle d'intermédiaire entre la société civile et les institutions de l'UE, tout en y associant les organisations et les réseaux de la société civile européenne, ainsi que les conseils économiques et sociaux et les conseils du développement durable nationaux.

5.3 Le CESE peut en particulier apporter son expérience en matière de structure de participation de la société civile, en ce qui concerne notamment des droits concrets, tels que le droit à l'information, le droit d'obtenir des réponses et le droit d'être entendu.

5.4 Le CESE est la seule institution européenne qui a créé un organe spécifique pour le développement durable qui tienne compte de la nature transversale du domaine, une approche plus opportune que jamais après Rio. Concernant les questions liées à l'«économie verte», le CESE peut, de par sa composition, formuler des propositions concrètes sur les conditions générales à mettre en place à cet effet. En particulier, le CESE peut contribuer à concrétiser la dimension sociale du développement durable en formulant des propositions opérationnelles pour

une transition juste vers un développement durable. L'élaboration des objectifs mondiaux de développement durable est l'un des éléments du processus de suivi de Rio+20 qui requiert d'urgence la contribution du CESE. Comme lors des travaux préparatoires de la Conférence Rio+20, le CESE peut jouer un rôle important dans la promotion du dialogue avec la société civile au sein de l'Union européenne, mais aussi avec ses partenaires de la société civile situés en dehors de l'UE.

5.5 Le CESE juge nécessaire l'organisation d'un vaste débat avec la société civile sur le développement durable dans l'UE et l'encouragera davantage dans ses travaux futurs, notamment en ce qui concerne les aspects de la stratégie Europe 2020 pertinents pour Rio et la révision de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

485^e SESSION PLÉNIÈRE DES 12 ET 13 DÉCEMBRE 2012

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil»

COM(2012) 280 final — 2012/0150 (COD)

(2013/C 44/12)

Rapporteuse: **M^{me} ROUSSENOVA**

Les 5 et 10 juillet 2012, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement et modifiant les directives 77/91/CEE et 82/891/CE du Conseil ainsi que les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE et 2011/35/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil»

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (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 21 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition législative établissant un cadre visant à s'attaquer préventivement aux crises bancaires, préserver la stabilité financière et diminuer la charge sur les finances publiques grâce à l'introduction de nouveaux instruments préventifs d'intervention précoce et de résolution. Il est essentiel pour parachever le marché intérieur de garantir la résolution effective des défaillances des établissements de crédit dans l'UE. Le CESE est favorable à l'introduction des outils proposés mais souhaiterait que davantage de clarté soit faite quant à ceux qui sont neufs et n'ont pas encore fait leurs preuves lors de crises systémiques. Le CESE escompte que le contenu de la directive à l'examen soit coordonné avec celui de la législation concernant l'union bancaire.

1.2 Le CESE accepte la proposition selon laquelle les plans de résolution seront établis et actualisés par les autorités de résolution, qui consulteront les autorités compétentes. Le

Comité est convaincu que la planification et l'actualisation des résolutions, tant individuelles que de groupe, serait améliorée si les banques participaient également au processus. Il conviendrait également de solliciter, le cas échéant et sur les questions qui les concernent, l'avis professionnel d'autres parties prenantes (par exemple organisations de consommateurs, représentants des syndicats, etc.) susceptibles d'être touchées par les plans de résolution.

1.2.1 Les banques centrales, y compris la BCE, sont les mieux placées pour procéder à une évaluation des questions d'intérêt public, ce pourquoi le CESE recommande de les associer à l'évaluation des plans de redressement et de résolution, tout en respectant pleinement leur indépendance.

1.3 Il conviendrait de renforcer les exigences de confidentialité en ce qui concerne les établissements de crédit et leurs plans

de redressement et de résolution. Des dispositions particulières de la directive devraient garantir que toutes les autorités, établissements et parties prenantes associés à l'élaboration, à l'actualisation et à l'évaluation des plans de redressement et de résolution des banques respectent strictement la confidentialité des informations pertinentes.

1.4 Le CESE accueille favorablement les dispositions proposées qui permettent d'instaurer des règles et des conditions harmonisées régissant l'apport de soutien financier intergroupe. Dans le même temps, il attire l'attention sur le fait que la protection des hauts intérêts et des droits du cessionnaires et de l'établissement qui procède au transfert doit être bien équilibrée là où un désaccord peut se faire jour entre eux s'agissant du soutien apporté. Le Comité souscrit pleinement aux conditions établies à l'article 19, paragraphe 1 et propose d'étendre l'exigence prévue à l'article 19, paragraphe 1, point (f) pour inclure également toute **exigence de fonds propres et de liquidités plus stricte** imposée par les autorités de réglementation du pays dont relève l'établissement qui procède au transfert.

1.5 Les conditions clés de déclenchement pour la nomination d'un administrateur spécial relèvent de l'appréciation des autorités compétentes. Le CESE comprend la nécessité que les autorités compétentes jouissent d'une marge d'appréciation, mais eu égard aux **compétences et au rôle importants** donnés aux administrateurs spéciaux, le Comité plaide pour **l'introduction de règles et de conditions de déclenchement explicites et plus précises** afin que les établissements concernés bénéficient d'un degré accru de certitude.

1.6 La nomination d'un administrateur spécial est une mesure d'intervention précoce très intrusive qui doit être appliquée uniquement après que les mesures moins intrusives ont été épuisées. Toutefois, il peut y avoir des situations dans lesquelles la situation financière d'un établissement se détériore de façon significative et trop rapidement, et où il y a lieu de nommer un administrateur spécial sans attendre la mise en œuvre des mesures d'intervention précoce et moins intrusives proposées à l'article 23, paragraphe 1. Dans de telles circonstances, il devrait être possible de nommer un administrateur spécial même si l'une des conditions de déclenchement décrites à l'article 24 n'est pas remplie (à savoir que les autres mesures **prises** conformément à l'article 23 ne sont pas suffisantes pour mettre un terme à la détérioration).

1.7 Les compétences et les responsabilités des administrateurs spéciaux doivent faire l'objet de nuances et de clarifications supplémentaires. Si les autorités compétentes ou les superviseurs sont responsables des interventions précoces, ce sont les autorités de résolution qui sont responsables du choix et de l'application des instruments de résolution. Toutefois, dans certains cas, l'exercice de certaines compétences relève à la fois des autorités de surveillance et des autorités de résolution. En fonction des choix effectués par les États membres, il est possible que les autorités de surveillance puissent exercer les responsabilités des autorités de résolution. Cela étant, les deux fonctions doivent être séparées afin de minimiser le risque de tolérance. Le CESE plaide en faveur d'une distinction claire entre la mission des autorités de surveillance et celle des autorités de résolution ainsi qu'en ce qui concerne le moment de leur intervention.

1.8 La proposition de directive exige de l'organe de direction d'un établissement qu'il **informe l'autorité compétente** s'il considère que la défaillance de l'établissement est avérée ou prévisible. Le CESE est d'avis que si l'initiative est laissée entièrement à la discrétion de l'organe de direction de la banque, la **décision de l'autorité de résolution** pourrait intervenir trop tard. La directive ne devrait laisser subsister aucune ambiguïté quant au fait que les autorités de surveillance ont le droit et la possibilité d'informer les autorités de résolution sans attendre la notification de l'organe de direction de la banque à chaque fois qu'ils estiment que les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution existent mais que la notification se fait attendre. La directive devrait exiger des États membres qu'ils prévoient de lourdes pénalités dont devraient s'acquitter les dirigeants de la banque qui enfreindraient les règles de bonne pratique professionnelle.

1.9 La large gamme des compétences conférées aux autorités de résolution, associée à un droit de recours limité pour les tiers, **suscite la préoccupation quant à la solidité juridique du cadre proposé**. Dans de nombreux États membres, en particulier ceux de *common law*, il est très probable que les tribunaux protégeront leur propre droit de statuer sur des demandes de contrôle juridictionnel portant sur toute décision prise par une autorité administrative lorsqu'un individu ou un groupe peut démontrer que cette décision lui a été préjudiciable. Si quelqu'un devait estimer que l'autorité de résolution ou les administrateurs ont commis une **faute professionnelle grave**, seuls les juges bénéficient d'une certaine immunité pour les décisions prises dans le cadre de procédures juridictionnelles, sans qu'aucune loi ni réglementation ne puisse étendre ce privilège à une autorité administrative telle que l'autorité de résolution, qui pourrait alors **devoir répondre en justice d'éventuels dommages**.

1.10 L'instrument de renflouement interne nécessite davantage d'explications et de clarifications. Afin de minimiser l'incertitude parmi les investisseurs, il y a lieu d'établir des règles claires concernant les engagements éligibles et le seuil de déclenchement du renflouement interne.

1.11 Le CESE accueille favorablement l'introduction de règles harmonisées de financement basées sur des contributions ex ante pour les fonds de garantie des dépôts et les fonds de résolution. Les critères de contribution au financement des mesures de résolution semblent corrects et réalistes au vu de la situation actuelle; toutefois, la conjoncture économique et financière est susceptible de changer de manière imprévue, comme on l'a vu ces dernières années. Le CESE suggère l'introduction d'une **règle en vertu de laquelle les critères de contribution ex ante peuvent être révisés périodiquement**.

1.12 Tout en reconnaissant les avantages potentiels des synergies susceptibles d'être dégagées par le fait qu'une instance unique serve de fonds de garantie des dépôts et de fonds de résolution, le Comité se félicite également de l'approche de la Commission consistant à permettre à chaque État membre de décider s'il préfère disposer d'un ou de deux dispositifs (fonds) financiers. Dans les deux cas, la directive devrait inclure des dispositions réalistes garantissant que les fonds de garantie des dépôts peuvent remplir leur rôle principal, à savoir protéger à tout instant les petits déposants, en tenant compte de ce qu'établira l'union bancaire.

1.13 Le CESE se félicite de l'instauration d'une procédure efficace de résolution des défaillances des établissements financiers dans l'UE en tant qu'élément essentiel de l'achèvement du marché intérieur. Un système européen de dispositifs de financement garantirait que tous les établissements soient soumis à des règles de financement des procédures de résolution tout aussi efficaces les unes que les autres, tout en contribuant à la stabilité du marché unique et en garantissant des conditions de concurrence égales. Le Comité souhaiterait que soit présentée dès que possible une **feuille de route** réaliste menant à la création du futur système de dispositifs de financement.

1.14 Le CESE espère en tout état de cause que la directive se fixe l'objectif de parvenir à une intégration et une convergence accrues de la réglementation à partir des pays de la zone euro.

2. Introduction

2.1 La Commission propose une directive ⁽¹⁾ qui établit un cadre efficace pour **gérer les défaillances bancaires de manière ordonnée et éviter la contagion** à d'autres établissements en dotant les autorités compétentes **d'instruments et de pouvoirs communs et efficaces pour s'attaquer préventivement aux crises bancaires, préserver la stabilité financière et réduire au minimum l'exposition des contribuables aux pertes**. En l'état, la proposition spécifie en outre les points de vue de la Commission sur le cadre de gestion de la crise du secteur financier, qu'elle a déjà exprimés précédemment dans l'une de ses communications ⁽²⁾. Le nouveau cadre législatif est conçu comme un mécanisme pouvant se substituer aux procédures d'insolvabilité en vigueur au niveau national, en particulier pour ce qui est des opérations de renflouement. Il est conforme aux caractéristiques essentielles de systèmes performants de résolution pour les établissements financiers définies par le Conseil de stabilité financière (CSF) ⁽³⁾ ainsi qu'aux principes arrêtés de commun accord lors des réunions du G-20.

2.2 Les opérations de renflouement grèvent lourdement les finances publiques, provoquent des distorsions de concurrence, accroissent l'aléa moral et sont aujourd'hui reconnues comme une solution non satisfaisante dans les situations où la fermeture d'une banque pourrait avoir un effet de contagion. **Le cadre proposé devrait:**

- **réduire l'exposition des contribuables** aux coûts de renflouement des banques;
- **habiliter les pouvoirs publics à mener des actions préventives, intervenir de façon précoce et mener à bien les procédures de résolution** pour les banques en crise;
- **introduire des instruments de résolution**, dont l'instrument de renflouement interne, qui permettront aux autorités de résolution de **déprécier les créances non garanties détenues sur un établissement défaillant et de les convertir en titres de participation**.

⁽¹⁾ COM(2012) 280 final.

⁽²⁾ COM(2010) 579 final.

⁽³⁾ Voir CSF, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, octobre 2011.

2.3 Le 12 septembre 2012, la Commission a proposé la création d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) pour les banques dans la zone euro. C'est la Banque centrale européenne (BCE) qui assumera, pour toutes les banques de la zone euro, la responsabilité ultime de l'exercice de missions de surveillance spécifiques concernant la stabilité financière. Les autorités nationales de surveillance continueront de jouer un rôle important dans la surveillance courante des banques, ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions de la BCE. Si une banque ne respecte plus, ou risque de ne plus respecter, les exigences de fonds propres réglementaires, la BCE pourra recourir à des **mesures d'intervention précoce**. Une fois un accord obtenu en ce qui concerne les systèmes de garantie des dépôts existants et la proposition de directive sur le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances, la Commission envisage de proposer la création d'un mécanisme unique de résolution qui aurait pour tâche de coordonner l'application des instruments de résolution aux banques dans l'union bancaire.

3. Observations générales

3.1 Les événements des dernières années montrent qu'il convient de s'attaquer préventivement aux crises bancaires afin de prévenir autant que possible les défaillances des banques; la première crise de 2007 a tristement montré qu'une grosse défaillance *individuelle* entraîne presque toujours une crise *systémique*, avec les conséquences sociales et économiques qui s'ensuivent habituellement. Les dérogations aux principes établis et généralement admis des lois régissant les faillites sont alors justifiées par l'**intérêt public**.

3.2 Il n'existe pas à l'heure actuelle d'**harmonisation des procédures de résolution des défaillances des établissements de crédit au niveau de l'UE**. Le CESE accueille favorablement la proposition législative établissant un cadre visant à s'attaquer préventivement aux crises bancaires, préserver la stabilité financière et diminuer la charge sur les finances publiques grâce à l'introduction de nouveaux instruments et procédures. Le Comité est conscient que ces nouveaux instruments et procédures préventifs d'intervention précoce et de résolution sont loin de pouvoir résoudre par eux-mêmes des crises systémiques, mais s'ils sont appliqués de manière appropriée et cohérente, ils sont susceptibles de pouvoir contribuer à leur prévention. Tout en soutenant l'introduction de ces outils de redressement et de résolution, le CESE met en garde quand au fait que certains d'entre eux (renflouement interne) n'ont pas été mis au banc d'essai lors de crises systémiques, et que l'on manque d'expérience s'agissant de leur mise en œuvre, ce qui impose de les traiter avec un soin particulier.

3.3 Le CESE se félicite des efforts visant à mettre en place un cadre pour gérer les défaillances bancaires de manière ordonnée et reconnaît que «en raison [d'un] risque systémique et de la fonction économique importante des établissements, la procédure normale d'insolvabilité peut ne pas être appropriée dans certains cas...» ⁽⁴⁾. Il reconnaît également que chaque fois que l'intérêt public appelle la résolution ordonnée d'une banque défaillante, **une autorité spécialisée de résolution** autre que l'autorité judiciaire doit être chargée de la gouvernance. De fait, une autorité de résolution est une **autorité administrative** dotée de compétences qui relèvent traditionnellement et de

⁽⁴⁾ COM(2012) 280 final, Exposé des motifs, p. 4.

façon incontestée du **pouvoir judiciaire**, ce qui fait que le transfert de compétences suppose certaines modifications d'ordre juridique. Ce transfert de compétences pourrait avoir des conséquences:

- les compétences des autorités de résolution, sous la forme d'une réglementation-cadre, devraient être établies au niveau de l'Union européenne;
- sur la base de ce qui est décidé au niveau de l'Union, les compétences des autorités de résolution devraient être établies par les parlements nationaux, qui autoriseraient et réglementeraient à la fois le transfert de prérogatives du pouvoir judiciaire vers les autorités bancaires;
- les droits des tiers devraient être consacrés par la législation régissant les faillites, laquelle devrait être modifiée pour tenir compte d'un régime bancaire spécial; à défaut, une législation distincte devrait être adoptée par les parlements nationaux;
- en tout état de cause, la Commission reconnaît qu'une loi ainsi modifiée devrait être conforme à la Charte des droits fondamentaux, en particulier s'agissant du droit de propriété, du droit à un recours effectif et du droit à un tribunal impartial.

3.4 Le CESE souscrit aux conclusions de la Commission lorsqu'elle estime que les coûts de ce cadre découlent d'une possible augmentation des **coûts de financement** des établissements liée à la suppression de la certitude implicite du soutien de l'État, ainsi que des frais afférents aux fonds de résolution. Le Comité partage la préoccupation de la Commission quant à la possibilité que ces surcoûts puissent être imputés aux clients ou aux actionnaires en baissant les taux de rémunération des dépôts, en relevant les taux des prêts⁽⁵⁾ et les frais bancaires, ou en réduisant le rendement des capitaux propres. L'analyse d'impact effectuée par la Commission précise que si les banques devront faire face à une «certaine» augmentation de leurs **frais de fonctionnement, le coût global des opérations et de l'établissement de plans de redressement et de résolution** sera «négligeable» ou «non significatif»⁽⁶⁾.

3.5 Les préoccupations des banques qui estiment que les coûts seront loin d'être négligeables sont contestées tant par la Commission que par les partenaires sociaux. Le Comité partage le point de vue de la Commission concernant les avantages potentiels du cadre à long terme. **L'impact à court et moyen terme** des coûts pour toutes les parties intéressées devrait être minutieusement évalué et pris en compte par chaque État membre au moment de l'établissement des règles nationales, lesquelles devront tenir compte de leurs besoins et conditions spécifiques.

⁽⁵⁾ La Commission estime qu'une hausse des coûts de financement pourrait affecter les investissements et réduire la croissance du PIB de 0,1 à 0,4 % par an; voir analyse d'impact de la Commission, SWD (2012) 166, p. 69 et SWD (2012) 167.

⁽⁶⁾ Ibid, p. 68.

3.6 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission de créer une union bancaire dotée d'un MSU et estime que le cadre actuel de redressement et de résolution devrait être modifié pour se conformer au fonctionnement de ce nouveau mécanisme. Dans le même temps, le Comité est conscient qu'il y a peu de probabilité qu'une combinaison de supervision à l'échelle européenne et de résolution à l'échelle locale puisse donner de bons résultats, en particulier en cas de défaillance d'établissements revêtant une importance systémique et opérant dans plusieurs États membres. Idéalement, la compétence européenne en matière de réglementation et de supervision bancaire devrait être complétée par une compétence européenne en ce qui concerne la résolution des banques et la garantie des dépôts⁽⁷⁾. La Commission envisage de proposer un mécanisme de résolution unique⁽⁸⁾ même si à l'heure actuelle, il est difficile d'apprécier quand cela pourrait devenir une réalité.

4. Observations particulières

4.1 Plans de redressement et de résolution

4.1.1 Une attention particulière devra être portée aux **besoins en ressources humaines**. L'établissement de plans de redressement et de résolution est une **tâche très spécialisée**, et les banques ou les pouvoirs publics comptent rarement parmi leur personnel des spécialistes possédant l'expertise et l'expérience nécessaires. L'un des principaux problèmes que les **autorités de supervision et de résolution** devront affronter consistera à se doter de ressources humaines suffisantes dotées d'aptitudes professionnelles spécifiques de très haut niveau. On ne peut faire l'impasse sur ce problème, dès lors que la fiabilité des plans et la confiance dans l'adéquation des interventions dépendent toutes deux de la **qualité professionnelle élevée** de la construction tout entière.

4.1.2 Le CESE accepte la proposition selon laquelle les plans de résolution seront établis et actualisés par les autorités de résolution, qui consulteront les autorités compétentes au moins une fois par an. Ces plans devraient énumérer les options existantes en ce qui concerne la l'application des instruments de résolution. Le Comité est convaincu que la planification et l'actualisation des mesures de résolution, tant individuelle que de groupe, seraient améliorées si les banques étaient également associées au processus, comme cela est suggéré dans la communication de la Commission (2010) 579 final⁽⁹⁾ et dans le document d'évaluation d'impact accompagnant la proposition de directive⁽¹⁰⁾, sans toutefois être explicitement mentionné dans la directive même. Il conviendrait également de solliciter, le cas échéant et sur les questions qui les concernent, l'avis professionnel d'autres parties prenantes (par exemple organisations de consommateurs, représentants des syndicats, etc.) susceptibles d'être touchées par les plans de résolution.

4.1.3 La participation des autorités de surveillance et de résolution, aux côtés des établissements de crédit, serait insuffisante lorsque les plans doivent être appréciés dans le contexte de

⁽⁷⁾ Voir CERS, *Reports of the Advisory Scientific Committee, Forbearance, resolution and deposit insurance*, No 1/juillet 2012, p. 23

⁽⁸⁾ Voir COM(2012) 510 final.

⁽⁹⁾ Voir COM(2010) 579 final, Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier, p. 6.

⁽¹⁰⁾ Voir analyse d'impact de la Commission, SWD (2012) 166, pp. 26 et 64 et SWD (2012) 167.

l'intérêt public. Les banques centrales sont les mieux placées pour procéder à de telles évaluations. En effet, une approche macroprudentielle s'impose lorsqu'il s'agit d'évaluer si les plans individuels de redressement et de résolution de plusieurs établissements peuvent être mis en œuvre simultanément dans des situations systémiques ou d'apprécier la mesure dans laquelle les solutions individuelles auraient une incidence sur le système financier tout entier dans un contexte national ou transfrontière. Compte tenu de leur expertise et de leur expérience, les banques centrales sont les mieux équipées pour mettre en œuvre une telle approche, ce pourquoi le CESE recommande qu'elles soient autorisées à participer à l'évaluation des plans de redressement et de résolution sous l'angle de l'intérêt public, tout en respectant pleinement leur indépendance. À l'avenir, peut-être la BCE devrait-elle également procéder à des évaluations similaires des plans des banques, tant en sa qualité de banque centrale qu'en tant qu'autorité de surveillance unique.

4.1.4 Il conviendrait de renforcer les exigences de confidentialité en ce qui concerne les établissements de crédit et leurs plans de redressement et de résolution. Des dispositions particulières de la directive devraient garantir que toutes les autorités, institutions et parties prenantes associées à l'élaboration, à l'actualisation et à l'évaluation des plans de redressement et de résolution des banques respectent strictement la confidentialité des informations pertinentes.

4.2 Soutien financier intragroupe

4.2.1 Le CESE accueille favorablement les dispositions proposées qui permettent d'instaurer des règles et des conditions harmonisées régissant l'apport d'un soutien financier intragroupe. Dans le même temps, il attire l'attention sur le fait que la protection des intérêts et des droits des cessionnaires et des établissements procédant aux transferts doit être bien équilibrée là où ce soutien peut susciter un désaccord entre eux. Le CESE souscrit pleinement aux conditions établies à l'article 19, paragraphe 1 et souligne que l'exigence prévue à l'article 19, paragraphe 1, point (f) devrait être étendue pour inclure également toute **exigence de fonds propres et de liquidités plus stricte** imposée par les autorités de réglementation du pays dont relève l'établissement qui procède au transfert.

4.3 Administrateur spécial

4.3.1 Comme prévu à l'article 24, paragraphe 1, les conditions clés de déclenchement pour la nomination d'un administrateur spécial relèvent de l'appréciation des autorités compétentes⁽¹¹⁾. Le Comité reconnaît la nécessité de déclencheurs «souples» et d'une plus grande flexibilité qui permettrait aux autorités compétentes de jouir d'une marge d'appréciation, mais eu égard **aux compétences et au rôle importants** donnés aux administrateurs spéciaux, nous plaidons pour **l'introduction de règles et de conditions de déclenchement explicites et plus précises** afin que les établissements concernés bénéficient d'un degré accru de certitude. L'expérience

montre que les signes d'alerte précoce revêtent souvent une **nature qualitative** dont la perception dépend **de l'expérience et de l'habileté des superviseurs** ou d'une intelligence de terrain plutôt que de modèles informatiques ou de ratios. Dans de tels cas, en l'absence de règles clairement définies les exonérant de toute responsabilité pour leurs appréciations, les autorités de supervision pourraient hésiter à prendre l'initiative, et de ce fait perdre une opportunité précieuse de mener en temps utile une intervention précoce. Des règles et des conditions de déclenchement clairement définies sont également primordiales, car en cas de mauvaise gestion réelle ou supposée, des tiers pourraient tenter un recours non seulement contre l'État membre du fait de sa responsabilité propre, mais aussi contre les autorités de surveillance pour **le manque de discernement dont elles auraient fait preuve en décidant qu'une procédure d'intervention précoce devait être entamée ou dans leur choix de la personne nommée en tant qu'administrateur**.

4.3.2 La directive introduit un certain ordre dans l'application des différentes mesures d'intervention précoce. La nomination d'un administrateur spécial est une mesure d'intervention précoce très intrusive qui doit être appliquée uniquement après que les mesures moins intrusives ont été épuisées. Toutefois, il peut y avoir des situations dans lesquelles la situation financière d'un établissement se détériore de façon significative et trop rapidement, et où il y a lieu de nommer un administrateur spécial sans attendre la mise en œuvre des mesures d'intervention précoce ou moins intrusives proposées à l'article 23, paragraphe 1. Dans de tels cas, il devrait être possible de nommer un administrateur spécial même si l'une des conditions de déclenchement décrites à l'article 24 n'est pas remplie (à savoir que les autres mesures **prises** conformément à l'article 23 ne sont pas suffisantes pour mettre un terme à la détérioration).

4.3.3 Le Comité invite la Commission à envisager le scénario dans lequel la nomination d'un administrateur spécial pourrait déclencher une ruée sur les banques et à proposer des mesures appropriées afin de prévenir ce phénomène. Dans certains cas et certaines situations, la nomination d'un administrateur spécial pourrait être un signal donné au marché qu'une banque est confrontée à de graves difficultés financières et pourrait déclencher des retraits massifs. La situation pourrait être plus compliquée encore si plusieurs administrateurs spéciaux étaient nommés simultanément pour plusieurs banques à un niveau national ou transfrontière et que le secteur devait faire face à une panique bancaire et à une crise de confiance. Le Comité est convaincu que certaines dispositions devraient être prévues dans la directive afin d'empêcher ce genre de situation de survenir au cours de la phase d'intervention précoce. La future autorité de surveillance unique devrait être en meilleure position et dûment équipée pour faire face avec efficacité et en temps utile à de telles situations.

4.4 Résolution

4.4.1 Les compétences et les responsabilités des administrateurs spéciaux doivent faire l'objet de clarifications supplémentaires. Si les autorités compétentes ou les superviseurs sont responsables des interventions précoces, ce sont les autorités de résolution qui sont responsables du choix et de l'application des instruments de résolution. Toutefois, dans certains cas,

⁽¹¹⁾ Les autorités compétentes doivent apprécier si et quand «la situation financière d'un établissement se détériore de façon *significative*», «s'il se produit de *sérieuses* infractions à la loi [...] ou de *graves* irrégularités administratives, et si les autres mesures prises conformément à l'article 23 ne sont pas suffisantes pour mettre un terme à cette détérioration».

l'exercice de certaines compétences relève à la fois des superviseurs et des autorités de résolution. Par exemple, l'article 27, paragraphe 1, point (a) dispose que «l'autorité compétente ou l'autorité de résolution établit que la défaillance de l'établissement est avérée ou prévisible». En fonction des choix effectués par les États membres, il est possible que les superviseurs puissent exercer les responsabilités des autorités de résolution. Cela étant, les deux fonctions doivent être séparées afin de minimiser le risque de tolérance⁽¹²⁾. Le Comité plaide en faveur d'une distinction claire entre la mission et les responsabilités des autorités de surveillance et celles des autorités de résolution, ainsi qu'en ce qui concerne le moment de leur intervention. Le Comité estime que les procédures d'évaluation et de notification prévues dans les conditions de résolution devraient être fondées sur des distinctions claires entre les responsabilités des différentes autorités concernées, de même qu'elles devraient être simplifiées afin d'accélérer la prise de décision et l'exécution des mesures de résolution.

4.4.2 Il semble de bon aloi d'exiger que **l'organe de direction d'un établissement informe l'autorité compétente** s'il considère que la défaillance de l'établissement est avérée ou prévisible, si l'on fait abstraction d'un doute concernant le moment où l'autorité compétente doit être informée par ledit organe. L'expérience montre que la notification pourrait être retardée pour différents motifs, notamment l'existence de doutes concernant le respect des exigences en matière de fonds propres. Le CESE est d'avis que si l'initiative est laissée entièrement à la discrétion de l'organe de direction de la banque, **la décision de l'autorité de résolution pourrait intervenir trop tard**. L'article 74 ne devrait pas laisser subsister d'ambiguïté quant au fait que les autorités de surveillance ont le droit et la possibilité d'informer les autorités de résolution sans attendre la notification de l'organe de direction de la banque à chaque fois qu'elles estiment que les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution existent mais que la notification se fait attendre. L'article 101, paragraphe 1, alinéa d), et l'article 101, paragraphe 2, devraient exiger des États membres qu'ils prévoient de lourdes pénalités dont devraient s'acquitter les dirigeants de la banque qui enfreindraient les règles édictées à l'article 74, paragraphe 1 – et non pas à l'article 73, paragraphe 1 comme le mentionne la directive.

4.4.3 L'article 27, paragraphe 1, point (c) fait référence à des situations où «une mesure de résolution est nécessaire dans l'intérêt public». L'appréciation de l'intérêt public est un domaine dans lequel les banques centrales sont les mieux placées en raison de leur expertise et de leur expérience en ce qui concerne l'appréciation de la stabilité financière, la continuité des services essentiels, la protection des fonds publics et la protection des déposants. Il est pertinent de les inclure parmi les autorités qui doivent apprécier si les conditions de déclenchement de la résolution sont remplies, mais cela devrait être

autorisé à un stade antérieur, en particulier lorsque les évaluations adviennent pour plusieurs institutions dans un contexte national ou transfrontière. Dans la future union bancaire, peut-être la BCE serait-elle mieux placée et mieux équipée pour procéder, en étroite coopération avec le Comité européen du risque systémique, à des évaluations similaires sous l'angle de l'intérêt public, tant en sa qualité de banque centrale qu'en tant qu'autorité de surveillance unique. La création éventuelle d'un mécanisme de résolution unique serait particulièrement utile à cet égard.

4.4.4 L'intérêt public qui entre en jeu dans la défaillance d'une banque justifie une **répartition des pertes** différente de celle qui prévaut généralement dans les régimes d'insolvabilité; la proposition institue donc une hiérarchie spécifique des créances, au premier rang de laquelle on trouve les actionnaires suivis des créanciers chirographaires, selon une classification établie à l'article 43. Le CESE n'a aucune objection quant à la hiérarchie des créances proposée, mais souhaite attirer l'attention sur le fait que tous les créanciers sont également, du point de vue technique et légal, des **dépôts/clients**. À l'exception des «créanciers affectés», l'article 2 ne définit pas ce que l'on entend par créanciers et dépôts, ni leurs différents types. Le CESE souhaiterait disposer de définitions claires de ces termes, en particulier compte tenu du fait que la hiérarchie des dépôts-crédanciers n'est pas à ce jour harmonisée entre les États membres.

4.4.5 Les dépôts des administrations publiques sont traités de différentes manières dans les différents États membres. Ils peuvent être considérés comme des engagements éligibles susceptibles de faire l'objet d'un renflouement interne ou en être exclus, selon qu'ils figurent parmi les dépôts couverts, jusqu'à un certain montant, et selon qu'ils sont titrisés ou non. En outre, les dépôts des administrations publiques considérés comme faisant partie des engagements éligibles et susceptibles de faire l'objet d'un renflouement interne sont en fin de compte l'argent du contribuable. Dès lors, peut-on parler de renflouement interne lorsque c'est l'argent du contribuable qui est utilisé?

4.4.6 La proposition confère aux autorités de résolution une vaste gamme de compétences pour ce qui est d'établir le rang des engagements faisant l'objet du renflouement interne. Les autorités de résolution ont même la faculté de déprécier des créances commerciales si celles-ci ne sont pas jugées essentielles aux activités de l'établissement (article 38, paragraphe 2, point (e), (ii)), ce qui signifie que, par exemple, le fournisseur de services de restauration ou d'hôtellerie pourrait voir sa créance dépréciée si les autorités de résolution estiment que de tels services ne sont pas «essentiels». La règle de **l'égalité des créanciers** est un des piliers de toutes les procédures d'insolvabilité, et elle **doit également être respectée** dans ce cas-ci.

4.4.7 Le CESE comprend la nécessité de garantir qu'un montant suffisant d'engagements admissibles susceptibles de faire l'objet d'un renflouement interne figure au bilan des établissements. **L'émission d'instruments de dette pouvant faire l'objet d'un renflouement interne pourrait être compliquée, dans la mesure où la différence entre les créances subordonnées et les créances non garanties de rang supérieur sera diluée. Sur les marchés moins développés, de telles émissions pourraient poser des problèmes**

⁽¹²⁾ Il est expliqué dans le document COM(2010) 579 final que chaque État membre désigne une autorité de résolution chargée d'exercer les pouvoirs de résolution. Cela permet aux États membres de préserver des dispositifs nationaux existants dans le cadre desquels le ministère des finances, la banque centrale ou le système de garantie des dépôts est l'autorité responsable en matière de résolution. La Commission note que dans de nombreuses juridictions, les autorités de résolution sont justement séparées des autorités de supervision. Elle considère cette séparation importante pour minimiser les risques de tolérance. Les autorités de résolution devraient être de nature administrative plutôt que judiciaire.

plus aigus encore, être plus onéreuses, voire impossibles en période de crise, en particulier s'il s'agit de crises systémiques. Le Comité recommande que la proposition d'assurer l'application harmonisée des exigences minimales au niveau de l'Union au moyen d'actes délégués de la Commission soit attentivement soupesée et calibrée en tenant compte du degré de développement des marchés financiers locaux dans chaque État membre.

4.4.8 L'instrument de renflouement interne nécessite davantage d'explications et de clarifications. Afin de minimiser l'incertitude parmi les investisseurs, il y a lieu d'établir des règles claires concernant les engagements éligibles et le seuil de déclenchement du renflouement interne.

4.5 Questions d'ordre juridique: droits des tiers

4.5.1 Les droits des tiers semblent passer après ceux que reconnaît le droit applicable en matière d'insolvabilité dans la plupart des États membres. La considération de **l'intérêt public l'emporte sur la protection des droits privés** et la répartition des pertes suit une logique différente. L'article 78 permet de contester en justice la décision des autorités de résolution, mais restreint l'objet d'une telle action à la légalité de la décision de résolution, à la légalité des modalités de mise en œuvre de cette décision et au caractère approprié de toute indemnisation octroyée. Les décisions des autorités de résolution ne peuvent être entravées, pas plus qu'elles ne sont soumises à une forme quelconque de suspension automatique. Même en cas d'annulation d'une décision des autorités de résolution, les droits des tiers se limitent à une compensation des pertes subies (article 78, paragraphe 2, point (d)).

4.5.2 En cas d'urgence, comme la menace de défaillance d'une banque, les procédures d'insolvabilité normales ne conviennent certainement pas; cependant, la large gamme des compétences conférées aux autorités de résolution, associée à un droit de recours limité pour les tiers, suscite la **préoccupation quant à la solidité juridique du cadre proposé**. Dans de nombreux États membres, en particulier ceux de *common law*, il est très probable que les tribunaux protégeront leur propre droit de statuer sur des demandes de contrôle juridictionnel portant sur toute décision prise par une autorité administrative lorsqu'un individu ou un groupe peut démontrer que cette décision lui a été préjudiciable.

4.5.3 La préoccupation exprimée dans le paragraphe précédent est contestée dans différents cercles, pour des motifs tant juridiques que sociaux, de sorte que le CESE laisse l'appréciation de cette question aux entités législatives. Cependant, il attire l'attention sur un aspect revêtant une certaine importance: au cas où quelqu'un devait estimer que l'autorité de résolution ou les administrateurs ont commis une **faute professionnelle grave**, force est de constater que seuls les juges bénéficient d'une certaine immunité pour les décisions prises dans le cadre de procédures juridictionnelles, et qu'aucune loi ni réglementation ne peut étendre ce privilège à une autorité administrative telle qu'une autorité de résolution, qui pourrait alors **devoir répondre en justice d'éventuels dommages**. Dans de tels cas, toute somme payée à titre de réparation serait de *l'argent public*.

4.6 Financement des mesures de résolution

4.6.1 La Commission a déjà évoqué le financement des résolutions dans deux communications, l'une sur les fonds de résolution des défaillances bancaires, l'autre sur le cadre de gestion des crises dans le secteur financier⁽¹³⁾. La proposition de directive à l'examen spécifie les propositions avancées précédemment dans ces deux communications. Le CESE a déjà fait part de ce point de vue sur ces communications dans deux avis⁽¹⁴⁾. Dans les deux cas, le Comité a exprimé son soutien à la proposition de la Commission d'instaurer un réseau harmonisé de fonds de résolution nationaux ex ante, recommandant que ce réseau soit conçu avec minutie tout en prenant en considération les conditions spécifiques prévalant dans chaque État membre.

4.6.2 La directive prévoit que les charges liées aux coûts de la résolution non couvertes par les actionnaires et les créanciers soient acquittées au moyen de financements supplémentaires fournis par l'industrie bancaire; les fonds de garantie des dépôts peuvent être appelés à contribuer chaque fois que nécessaire. Le CESE accueille favorablement l'introduction de règles harmonisées de financement basées sur des contributions ex ante aux fonds de garantie des dépôts et aux fonds de résolution. Les critères de contribution ex ante au financement des mesures de résolution semblent appropriés et réalistes au vu de la situation actuelle; toutefois, la conjoncture économique et financière est susceptible de changer de manière imprévue, comme on l'a vu ces dernières années. Vu qu'il faudrait dix ans pour qu'un fonds de résolution puisse couvrir la totalité des coûts, le CESE suggère l'introduction d'une **règle en vertu de laquelle les critères de contribution ex ante peuvent être révisés périodiquement**.

4.6.3 Le CESE est conscient qu'une solidarité est nécessaire et accepte les propositions d'emprunts entre les dispositifs de financement (article 97) et de mutualisation des dispositifs de financement nationaux en cas de résolution de groupe (article 98). Cependant, il serait compliqué de mettre en œuvre la mutualisation proposée des dispositifs de financement avant qu'ils n'aient atteint leur capacité cible et ne fassent l'objet d'un certain degré d'harmonisation. La plupart des États membres sont d'avis que leurs fonds de résolution et leurs fonds de garantie des dépôts devraient être basés sur des financements ex ante, mais les financements ex post restent l'option préférée par certains d'entre eux. Les exigences des articles 97, paragraphe 2 et 98 seront problématiques pour les pays où les banques centrales ne sont pas autorisées à fournir des prêts conformément aux articles 96 et 98. Le Comité encourage la Commission à prendre des mesures spécifiques et établir des recommandations visant à relever ces défis et accélérer le processus d'harmonisation.

⁽¹³⁾ Voir COM(2010) 254 final et COM (2010) 579 final.

⁽¹⁴⁾ Voir l'avis du CESE sur la *communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne – «Les fonds de résolution des défaillances bancaires»*, JO C 107 du 6.4.2011, p. 16, et avis du CESE sur la *communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne – «Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier»*, JO C 248 du 25.8.2011, p. 101.

4.6.4 Quoiqu'il convienne de reconnaître les avantages potentiels d'une éventuelle synergie dérivant d'une instance unique servant de fonds unique de garantie des dépôts et de fonds de résolution, un tel dispositif semble difficilement réalisable à l'heure actuelle pour certains États membres où nombre de fonds de garantie des dépôts sont insuffisamment financés. Le Comité accueille favorablement l'approche de la Commission, qui autorise chaque État membre à décider s'il préfère disposer d'un ou de deux dispositifs (fonds) de financement. Dans le même temps, le CESE recommande que la directive contienne des dispositions qui garantissent que chaque fonds de garantie des dépôts puisse remplir son rôle principal consistant à protéger à tout instant les petits déposants.

4.6.5 Le Comité accueille favorablement les efforts de la Commission visant à mettre sur pied un système européen de dispositifs de financement qui garantirait que toutes les institutions de l'UE soient régies par des règles de financement des procédures de résolution aussi efficaces les unes que les autres. Il est dans l'intérêt de chaque État membre ainsi que dans celui du marché financier unique de garantir le financement efficace des résolutions dans des conditions d'égalité dans tous les États membres, dès lors que cela contribuerait à la stabilité et à l'égalité des conditions de concurrence. Le Comité souhaiterait que soit présentée dès que possible une feuille de route réaliste menant à la création du futur système de dispositifs de financement.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil»

COM(2012) 496 final — 2011/0276 (COD)

(2013/C 44/13)

Rapporteur: **M. Stefano MALLIA**

Corapporteur: **M. Gerfried GRUBER**

Le 27 septembre 2012 et le 22 octobre 2012 respectivement, le Conseil et le Parlement européens ont décidé, conformément aux articles 177 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil»

COM(2012) 496 final — 2011/0276 (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 21 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La politique de cohésion est une politique fondamentale de l'Union européenne qui vise avant tout à réaliser la convergence économique, sociale et territoriale dans l'ensemble de l'UE et tous ses États membres. Le CESE convient qu'il y a lieu de mettre en cohérence les buts et objectifs politiques des Fonds relevant du cadre stratégique commun avec la stratégie Europe 2020. Toutefois, ceci ne saurait se faire au prix d'un affaiblissement de l'objectif central de convergence de la politique de cohésion de l'UE.

1.2 La politique de cohésion étant la principale source de croissance et l'instrument qui permet de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, en particulier pour les pays les plus touchés par la crise actuelle, son enveloppe financière devrait être maintenue au moins à son niveau actuel et répartie équitablement entre les États membres pour éviter une diminution des financements octroyés aux États membres moins développés.

1.3 Le CESE approuve la création d'un cadre stratégique commun qui vise à renforcer la coordination et la complémentarité entre les principaux instruments de financement de l'UE. Un cadre stratégique commun efficace permettra également de combler la séparation arbitraire et improductive qui prévaut actuellement entre les principaux fonds.

1.4 Le CESE s'inquiète du retard pris pour parvenir à un accord politique sur le paquet de mesures législatives sur la cohésion, et notamment sur le cadre stratégique commun, car ce retard aura une incidence négative sur les travaux

préparatoires des contrats de partenariat et nuira à l'efficacité du démarrage de la période de programmation 2014-2020.

1.5 Les actions indicatives à forte valeur ajoutée européenne mises en évidence au titre de chacun des objectifs thématiques doivent accorder la priorité à des investissements qui renforceront la convergence socioéconomique et territoriale dans toute l'UE. Il importe également de considérer que la liste de ces actions indicatives n'est pas exhaustive, pour permettre de répondre aux spécificités de chaque pays.

1.6 Le cadre stratégique commun a mis fortement l'accent sur la réalisation de projets plurifonds. Il s'agit là d'une grande amélioration par rapport à la période de programmation 2007-2013. Toutefois, il ne fait pas état de la réalisation de projets multithématiques qui sont ceux qui offrent d'importantes possibilités de créer une plus grande valeur ajoutée. Il conviendrait d'autoriser explicitement cette possibilité au moyen du cadre stratégique commun.

1.7 Le degré accru de coordination que requiert le cadre stratégique commun doit toutefois conduire à une réduction de la charge administrative des autorités chargées de la gestion et de la mise en œuvre, ainsi que des bénéficiaires. Il convient de renforcer la coordination tant au sein des États membres que de la Commission afin de tirer parti des synergies entre les politiques et les instruments et de réduire les doubles emplois, la complexité et les lourdeurs administratives. Il y a lieu que la Commission procède à une analyse détaillée des nouvelles procédures administratives dès avant leur application dans les faits.

1.8 Il y a lieu d'associer de manière adéquate la société civile organisée⁽¹⁾ à l'élaboration des contrats de partenariat. Tout en prenant acte que chacun des États membres et chacune des régions dispose de ses propres mécanismes et structures pour dialoguer avec la société civile, la Commission doit suivre ces processus. Si elle constate que la société civile n'a pas été associée de manière adéquate, elle ne devrait pas autoriser le contrat de partenariat jusqu'à la tenue d'un dialogue en bonne et due forme.

1.9 La notion de partenariat ne doit toutefois pas se cantonner à la seule phase de programmation. Le principe de partenariat doit également s'appliquer aux phases de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

1.10 Les contrats de partenariat ne devraient pas se concentrer sur les recommandations par pays. En fait, ils devraient s'appuyer sur différents éléments, tels que les programmes nationaux de réforme, qui sont conçus en fonction de la situation particulière que connaît un État membre, à la différence des recommandations par pays qui n'y correspondent pas nécessairement. Les contrats de partenariat devraient également se concentrer sur les stratégies nationales en matière de réduction de la pauvreté, d'égalité des sexes, de handicap, ainsi que de développement durable.

1.11 Il est nécessaire de disposer d'une plus grande souplesse afin de permettre aux États membres et aux régions de réagir de la manière la plus efficace et la plus efficiente aux objectifs communs fixés, tout en respectant les particularités territoriales, économiques et sociales. En outre, le cadre stratégique commun doit prendre particulièrement en compte les spécificités territoriales qui ont une incidence sur la mise en œuvre des fonds qui en relèvent.

2. Introduction

2.1 Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) sont les cinq Fonds de l'Union européenne gérés par les États membres et la Commission. Cette dernière pose qu'un renforcement de la coordination des fonds permettra d'en poursuivre plus efficacement les objectifs afin d'éviter la duplication des efforts et de maximiser les synergies.

2.2 Afin de faciliter la mise en place des contrats de partenariat et des programmes opérationnels, la Commission propose de créer un cadre stratégique commun pour renforcer la

(¹) La société civile organisée est la partie de la société civile qui s'exprime au sein d'organisations qui sont elles-mêmes les blocs constitutifs de la société. En d'autres termes, la société civile organisée réunit toutes les organisations non étatiques reposant sur des initiatives privées et leurs membres qui, en fonction de leurs connaissances, aptitudes et domaines d'action spécifiques, interviennent dans la conduite des affaires publiques en défendant ce qui leur tient à cœur. Cette définition recouvre une vaste palette d'organisations, telles que les fédérations d'employeurs, les syndicats, les associations fondées pour promouvoir certaines causes d'intérêt général, ainsi que celles qu'il est convenu d'appeler les organisations non gouvernementales (ONG).

cohérence entre les cinq fonds dans le contexte des engagements politiques conclus dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et des investissements sur le terrain. Ce cadre stratégique commun repose sur les 11 objectifs thématiques mis en évidence dans le règlement portant dispositions communes.

2.3 Le cadre stratégique commun vise à améliorer la coordination et à garantir une utilisation plus ciblée des fonds européens. Il comblera également la séparation arbitraire et inefficace qui prévaut actuellement entre les principaux fonds. Il s'agit là d'une évolution favorable qui devrait permettre de renforcer l'efficacité de la politique de cohésion et d'en accroître ainsi les incidences. Le CESE approuve fortement une telle évolution.

3. Lancement et adoption du cadre stratégique commun

3.1 Des orientations claires sont nécessaires quant à la manière dont les fonds ressortissant du cadre stratégique commun peuvent viser le plus efficacement à une croissance intelligente, durable et inclusive dans le cadre des contrats de partenariat et des programmes opérationnels.

3.2 Au vu des préoccupations exprimées par le Parlement et le Conseil, la Commission propose de répartir les différents éléments dudit cadre stratégique commun entre une nouvelle annexe du règlement portant dispositions communes, d'une part, et un acte délégué, d'autre part, qui comprendra principalement «les actions indicatives à forte valeur ajoutée européenne».

3.3 Le CESE approuve la démarche de la Commission, pour autant qu'elle permette:

- d'accélérer l'adoption du cadre stratégique commun;
- de clarifier davantage ce qu'il est permis ou non de financer;
- aux États d'être en mesure d'entreprendre des actions qui s'attaquent à des problèmes territoriaux particuliers.

3.4 Toutefois, la Commission propose également que tous les éléments du cadre stratégique commun, qu'ils se trouvent dans l'annexe ou dans l'acte délégué, puissent être à leur tour modifiés par voie d'acte délégué. Le CESE estime qu'il s'agit là d'une disposition inacceptable, car elle va à l'encontre de l'objectif poursuivi au moyen de l'inclusion des principaux éléments du cadre stratégique commun dans une annexe au règlement portant dispositions communes.

3.5 Il convient d'établir clairement dans le règlement le rôle que joue la Commission s'agissant de déterminer le caractère technique ou plus substantiel d'une modification, de manière à éviter les problèmes d'interprétation susceptibles de se manifester.

3.6 Le CESE ne peut qu'exprimer sa préoccupation au vu des retards pris s'agissant de parvenir à un accord politique sur le paquet de mesures législatives sur la cohésion, y compris sur le cadre stratégique commun. Une aggravation de ce retard aura une incidence sur les travaux préparatoires des contrats de partenariat et aura des incidences sur l'efficacité du démarrage de la période de programmation 2014-2020.

3.7 Il convient de fixer la nature et la forme du contrat de partenariat proposé. Alors que le règlement portant dispositions communes fournit des informations sur les éléments qu'il convient d'inclure dans ledit contrat de partenariat, la forme précise que ce document doit revêtir reste pour l'heure inconnue.

4. Lier la politique de cohésion à la stratégie Europe 2020

4.1 Il a été convenu de la stratégie Europe 2020 afin de stimuler une croissance intelligente, durable et inclusive. Il est manifeste que les fonds relevant du cadre stratégique commun peuvent contribuer positivement à la réalisation des objectifs globaux de la stratégie Europe 2020 et il est donc logique que les buts et objectifs politiques de ces fonds soient mis en cohérence avec ladite stratégie.

4.2 La stratégie Europe 2020 est la pierre angulaire de la mise en place d'un équilibre adéquat entre une discipline budgétaire saine et la croissance et le développement de l'Union européenne. C'est pour les États membres les moins développés de l'Union européenne que la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 constituera le plus grand défi. Les États qui appliquent une discipline budgétaire responsable auront tout particulièrement besoin que l'UE leur apporte du soutien et des preuves de solidarité par le biais de sa politique de cohésion. Le financement de cette politique doit donc être maintenu au moins à son niveau actuel, et l'on ne devrait en aucun cas en accepter le moindre plafonnement.

4.3 Le CESE approuve cette approche et réaffirme sa position selon laquelle il convient de concentrer toute les politiques de l'UE sur l'obtention de l'indispensable croissance. Lorsqu'il avance cette position, le CESE est aussi fermement convaincu que les objectifs essentiels d'intégration économique, sociale et territoriale doivent demeurer les priorités primordiales de la politique de cohésion de l'UE. La valeur ajoutée que procure cette politique ne saurait être à aucun moment mise en péril.

4.4 Le CESE est fermement convaincu que les actions indicatives à forte valeur ajoutée européenne au titre de chacun des objectifs thématiques doivent accorder la priorité à des initiatives qui renforceront le développement socioéconomique et territorial dans toute l'UE.

5. L'approche thématique

5.1 L'on se félicite des propositions de la Commission européenne relatives à une concentration thématique en vue de réduire l'émiettement des efforts consentis. Il est nécessaire de coordonner étroitement ces derniers, et de fait tous les autres

programmes et initiatives de l'UE, entre les différents fonds relevant du cadre stratégique commun.

5.2 Il y a lieu que le cadre stratégique commun pose clairement et confirme que, pour chaque domaine thématique, il revient à chaque État membre concerné de décider lequel de ces fonds est appelé à jouer le rôle principal pour réaliser les objectifs et buts clés.

5.3 Étant posé que les principaux objectifs fixés par le cadre stratégique commun sont valables, il convient d'accorder un rôle de premier plan à la souplesse. Les contrats de partenariat doivent prendre en compte les intérêts locaux et régionaux. Il doit être possible d'allouer les financements à des priorités régionales spécifiques. Le CESE est fermement convaincu que les principes de subsidiarité et de proportionnalité continuent de revêtir un rôle central s'agissant de mettre en œuvre la politique de cohésion de l'UE.

5.4 Chaque objectif thématique précise quelles actions devraient être entreprises dans le cadre de chacun des fonds, mais il convient de clarifier les questions de complémentarité, puisqu'il ne ressort pas clairement quels instruments proposés dans le cadre des différents fonds et quelles actions se complètent en fait mutuellement. Le CESE estime que les actions proposées au titre de chacun des objectifs thématiques doivent accorder la priorité aux investissements qui favorisent la cohésion socioéconomique. Il importe que les actions indicatives puissent s'y ajouter pour permettre de répondre aux spécificités de chaque pays.

5.5 Tout en étant convaincu de la pertinence de l'ensemble des 11 thèmes prévus dans le règlement portant dispositions communes, le CESE estime qu'il convient d'établir une série de thèmes centraux auxquels devra s'attaquer chaque État membre. Outre ces thèmes centraux, chaque État membre devrait avoir toute latitude d'articuler son contrat de partenariat autour d'autres thèmes (figurant sur une liste établie au préalable) qui correspondent à sa situation propre.

5.6 Il conviendrait d'ajouter d'autres thèmes spécifiques aux 11 thèmes prévus actuellement, à savoir:

1. améliorer l'accessibilité pour les personnes handicapées et celles dont la mobilité est réduite;
2. renforcer les capacités des acteurs de la politique de cohésion⁽²⁾;
3. relever le défi démographique.

Il conviendrait d'inclure ces nouveaux domaines thématiques dans le règlement portant dispositions communes.

⁽²⁾ Les propositions 1 et 2 sont celles énoncées dans l'avis du CESE sur les «Dispositions générales régissant les Fonds structurels», JO C 191 du 29.6.2012, p. 30.

5.7 Les actions relatives aux modes de transport durables et aux systèmes de gestion des transports sont actuellement exclues de l'objectif thématique 4, qui vise à «soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone». Compte tenu du rôle des transports dans les émissions, il y a lieu de corriger cette omission.

5.8 Le règlement portant dispositions communes définit dans son article 9 les objectifs thématiques, alors que les priorités d'investissement propres aux fonds sont établis pour chacun des fonds relevant du cadre stratégique commun dans le projet de règlement y afférent. L'incohérence partielle des objectifs thématiques avec les priorités d'investissement propres à chacun des fonds suscite un certain degré d'incertitude, voire de confusion, s'agissant de déterminer lesquels il convient de poursuivre. Cette question revêt un caractère particulièrement urgent, étant donné que le processus de contrat de partenariat a déjà commencé dans certains États membres.

5.9 Alors que le cadre stratégique commun met fortement l'accent sur la réalisation de projets plurifonds, il ne fait pas état de la réalisation de projets multithématiques qui sont ceux qui offrent d'importantes possibilités de créer une plus grande valeur ajoutée. Il conviendrait d'autoriser explicitement cette possibilité au moyen du cadre stratégique commun.

6. Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion

6.1 Le CESE a déjà exposé en détail son point de vue sur ces deux fonds dans ses avis sur le «Fonds européen de développement régional»⁽³⁾ (FEDER) et sur le «Fonds de cohésion»⁽⁴⁾.

6.2 Les crédits du FEDER sont destinés à participer à l'ensemble des 11 objectifs thématiques.

6.3 L'incidence précise de cette «concentration» n'apparaît pas très clairement. Convient-il de privilégier un domaine de concentration sur un autre, ou reviendra-t-il à chaque État membre d'en décider? Le CESE plaide fortement en faveur de cette seconde solution, car elle permet d'adopter une approche propre à chaque pays ou à chaque région.

6.4 Le CESE est fermement convaincu que le FEDER doit avant tout et en premier lieu continuer à fournir un soutien substantiel aux PME. Un tel soutien devrait se traduire par la fourniture d'instruments de financement, la mise en place de réseaux de PME, ainsi que la réalisation des infrastructures essentielles⁽⁵⁾.

6.5 Le CESE exprime toutefois ses préoccupations s'agissant de la proposition d'exclure complètement les grandes entreprises de l'éligibilité au Fonds européen de développement régional. Ces grandes entreprises sont une source importante de recherche et de développement et la pratique de telles activités

devrait être éligible, sous peine d'aggraver la situation difficile dans laquelle se trouve déjà l'Europe, qui accuse un retard dans ce domaine par rapport à des nations concurrentes telles que les États-Unis et le Japon.

6.6 Compte tenu du fait que le niveau des ressources financières ne peut être sensiblement augmenté, le CESE estime qu'il y aurait de nouvelles possibilités à explorer en définissant les objectifs de manière plus claire et en faisant en sorte que les priorités d'investissement soient plus précisément intégrées aux objectifs⁽⁶⁾.

6.7 Les crédits du Fonds de cohésion sont destinés à participer à quatre domaines thématiques liés à l'environnement, au développement durable et aux transports (RTE-T).

6.8 Pour ne pas commettre à nouveau les erreurs du passé, notamment le saupoudrage du Fonds de cohésion sur de trop nombreux projets, le CESE souhaite à nouveau appeler à une plus forte concentration sur des projets de plus grande taille, dont on escompte qu'ils auront de plus grands effets s'agissant de réduire les disparités entre les États membres et de réaliser la cohésion sociale, territoriale et économique.

6.9 Lorsqu'ils conçoivent de tels projets de grande taille, les États membres doivent faire en sorte qu'ils soient cohérents et complémentaires avec les autres fonds et initiatives de l'UE, tels que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le programme LIFE et les différentes stratégies macrorégionales, afin de garantir que les possibilités offertes par ces différents fonds et initiatives soient pleinement mises à profit. Cet aspect importe au plus haut point notamment lorsqu'il s'agit de développer les infrastructures d'énergie et de transport. Il est capital d'assurer l'existence d'une compatibilité entre les différents instruments, plutôt que leur concurrence.

7. Fonds social européen

7.1 Les crédits du Fonds social européen (FSE) sont destinés à participer à quatre objectifs thématiques: l'emploi et la mobilité professionnelle, l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie; l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté; ainsi que le renforcement des capacités administratives. L'on escompte que le FSE contribuera néanmoins également aux autres objectifs thématiques.

7.2 Ces dispositions concordent avec le point de vue que le CESE a exprimé dans son avis sur le «Fonds social européen»⁽⁷⁾, où il indiquait que le Fonds social européen doit être l'instrument privilégié pour la mise en œuvre des objectifs de la stratégie «Europe 2020», en particulier ceux relatifs à l'emploi, l'éducation, l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Ce point de vue est particulièrement judicieux dans la situation actuelle, caractérisée par l'augmentation du chômage et des pertes d'emplois sans précédent.

⁽³⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 44.

⁽⁴⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 38.

⁽⁵⁾ Par exemple, la mise sur pied de parcs industriels.

⁽⁶⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Fonds européen de développement régional», JO C 191 du 29.6.2012, p. 44.

⁽⁷⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 82.

7.3 Le CESE approuve fortement la proposition de la Commission européenne d'affecter au moins 20 % de l'ensemble des crédits nationaux au titre du FSE à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté.

8. Fonds européen agricole pour le développement rural

8.1 Dans le contexte de la réforme de la PAC à l'horizon 2020, de la proposition de cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et de la conjoncture économique actuelle, la Commission a formulé une proposition de nouveau règlement relatif au FEADER⁽⁸⁾. Le nouveau FEADER reprend les priorités de la stratégie Europe 2020, se fonde sur la proposition de règlement portant dispositions communes (RDC) et est cohérent avec le cadre de gouvernance économique de l'UE.

8.2 Dans son avis sur le paquet de mesures de réforme de la PAC⁽⁹⁾, le CESE se réjouissait du rapprochement proposé entre la PAC et la stratégie UE 2020 et la stratégie en faveur du développement durable dans le domaine du développement rural.

8.3 Il importe néanmoins que les États membres soient en mesure de fixer leurs priorités avec souplesse afin de trouver le juste équilibre entre l'acceptation des objectifs propres de la PAC, tels qu'établis par les traités, et le renforcement de la stratégie Europe 2020. Il y a lieu de garantir à tout moment la cohérence entre les deux piliers.

8.4 À l'heure actuelle, l'on ne sait pas dans quelle mesure les priorités du FEADER s'inséreront dans celles du cadre stratégique commun. En conséquence, les mesures prises dans le cadre du FEADER devraient inciter les agriculteurs, les propriétaires forestiers et d'autres à contribuer à maintenir et/ou à créer des emplois et la croissance économique, tout en parvenant au développement durable et en réalisant les actions liées au changement climatique.

8.5 Il conviendrait de lier étroitement ces mesures au partenariat européen pour l'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture», afin de renforcer la croissance verte dans toutes les zones rurales de l'UE.

8.6 Le FEADER prévoit qu'une part de 25 % au minimum de sa participation soit affectée en faveur de mesures liées à l'environnement et au changement climatique, ce qu'approuve le CESE. Toutefois, une affectation de 20 % au profit des mesures liées au climat semble trop élevée à cet égard et il convient donc de préciser plus avant cette question dans le cadre stratégique commun.

9. Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

9.1 Le 2 décembre 2011, la Commission a adopté une proposition de règlement qui établit, conformément au cadre

financier pluriannuel et à la stratégie Europe 2020, un nouveau fonds qui encadre le financement de la politique commune de la pêche et la politique maritime intégrée de l'UE pour la période 2014-2020⁽¹⁰⁾.

9.2 Sur le principe, l'on peut approuver les actions clés proposées. À cet égard, il est capital d'adopter une approche intégrée avec l'ensemble des autres domaines d'action politique.

9.3 Comme dans le cas du FEADER, le cadre stratégique commun devrait permettre là aussi d'assurer avec souplesse le rapprochement des objectifs, tout en maintenant la cohérence entre les objectifs spécifiques du cadre financier pluriannuel et de la stratégie Europe 2020.

9.4 Le cadre stratégique commun pourrait apporter davantage de transparence lorsque des conflits peuvent surgir entre politiques de l'UE, comme par exemple entre la directive-cadre sur l'eau et les dispositions en matière d'hygiène des animaux.

10. Principes horizontaux et objectifs politiques

10.1 Le cadre stratégique commun prévoit des principes horizontaux, à savoir promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, l'accessibilité pour les personnes handicapées et la non-discrimination, ainsi que le développement durable, qu'il convient d'appliquer à l'ensemble des fonds et, partant, dans le cadre de tous les programmes opérationnels. Le CESE approuve ces principes et encourage l'analyse dans les faits de toutes les propositions de projet et le suivi efficace de tous les programmes afin de garantir qu'ils intègrent correctement ces principes.

10.2 Le CESE estime qu'il y aurait lieu d'ajouter un autre principe horizontal, celui de la «communication sur l'Europe». Connaissant le travail de sappe général et la perte de foi dont est victime le projet européen, chaque projet entrepris dans le cadre de la politique de cohésion doit démontrer clairement, grâce à la valeur ajoutée qu'il apporte, comment l'Europe peut faire la différence pour la vie de ses citoyens.

11. Nécessité de souplesse, de simplification et de dynamique

11.1 La simplification des procédures doit figurer au premier rang des préoccupations des autorités de gestion tant de la Commission que des États membres. Tout en prenant acte du principe que chaque euro dépensé doit l'être dans les règles, il n'est pas possible d'accepter que les procédures de gestion et de demande d'intervention des fonds de l'UE demeurent aussi lourdes, avec pour conséquence que les bénéficiaires qui en ont le plus besoin (par exemple les PME, les ONG) finissent par en pâtir⁽¹¹⁾. En outre, il convient également de mettre tout en œuvre afin de garantir que seuls seront financés les projets qui apportent une réelle valeur ajoutée.

⁽⁸⁾ COM(2011) 627 final du 19.10.2011.

⁽⁹⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 116.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 804 final - 2011/0380 (COD).

⁽¹¹⁾ Selon l'UEAPME, seules 2 à 3 % des PME bénéficient des financements de l'UE, ce qui ne représente qu'1 à 2 % de l'ensemble des financements disponibles en faveur des PME.

11.2 Afin d'apporter une valeur ajoutée, le cadre stratégique commun doit conduire à une véritable réduction des charges et des coûts administratifs tant pour les bénéficiaires que pour les autorités chargées de la mise en œuvre. Le degré accru de coordination à l'échelon national, régional ou local que requiert le cadre stratégique commun pourrait toutefois conduire à une augmentation de la charge administrative des autorités chargées de la gestion et de la mise en œuvre, et entraînerait à son tour un accroissement du fardeau et de la complexité qui pèsent sur les bénéficiaires. Il y a lieu que la Commission procède à une analyse approfondie des procédures administratives actuelles et nouvelles avant qu'elles ne soient appliquées dans les faits.

11.3 Il convient de renforcer la coordination tant au sein des États membres que de la Commission afin de tirer parti des synergies entre les politiques et les instruments et de réduire les doubles emplois, la complexité et les lourdeurs administratives. Cela nécessite une coordination plus étroite entre et au sein des services de la Commission responsables des fonds du CSC, et ce à toutes les étapes de la négociation et de la mise en œuvre, afin de garantir une approche plus cohérente et plus harmonisée. Il faut y parvenir sans alourdir la charge administrative.

11.4 Le CESE se félicite à cet égard de la proposition de recourir à l'administration en ligne en vue de parvenir à une efficacité accrue. Il convient toutefois de ne pas restreindre un tel système aux seuls fonds relevant du cadre stratégique commun, mais au contraire de l'étendre à l'ensemble des flux financiers de l'UE et de le rendre accessible à tous.

11.5 À l'heure actuelle, l'on envisage que le Parlement européen et le Conseil puissent inviter la Commission à présenter une proposition de révision du cadre stratégique commun en cas de modification importante de la stratégie Europe 2020. À notre avis, cette disposition est trop restrictive. Le CESE estime qu'il devrait être possible d'adapter le cadre stratégique commun à l'évolution des circonstances, notamment au cas où se produirait un changement significatif de l'environnement socioéconomique qui exige une réponse à l'échelle de toute l'UE.

11.6 Les États membres devraient disposer de cette même souplesse pour adapter leurs programmes nationaux à un ensemble de circonstances plus large que les seuls objectifs thématiques de l'action politique.

11.7 Le CESE appelle la Commission à prévoir une révision régulière et obligatoire du cadre stratégique commun afin de pouvoir procéder aux modifications qui s'imposent.

12. L'approche de contrat de partenariat

12.1 Le principe de partenariat, tel que l'énonce l'article 5 du règlement portant dispositions communes, constitue un principe essentiel qui permettra d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion de l'UE et qui, en tant que tel, requiert d'être fermement soutenu tant par le Conseil que par le Parlement.

12.2 Il sera crucial de consulter les acteurs concernés au cours de la rédaction des contrats de partenariat, afin de garantir que les objectifs thématiques se traduisent en actions et objectifs concrets en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

12.3 Ces contrats de partenariats devraient transposer dans le contexte national les éléments fixés dans le cadre stratégique commun et exposer des engagements fermes à réaliser les objectifs fixés dans les règlements régissant les fonds relevant du cadre stratégique commun. Afin de pouvoir mettre en pratique le principe de partenariat, il convient de poursuivre une approche ascendante dans le cadre du processus de décision et de prendre dûment en compte les vues de la société civile, avant même que la Commission et les États membres ne signent ces contrats de partenariat.

12.4 La Commission a formulé une proposition de code de conduite pour l'élaboration des contrats de partenariat. Il s'agit là d'un texte valable qui offre des orientations utiles aux États membres dans le cadre de leur dialogue avec la société civile. Le CESE peine à comprendre les raisons qui ont poussé le Conseil à rejeter ce code de conduite et il demande au Conseil de le rétablir.

12.5 S'il incombe aux États membres d'adapter en conséquence leurs propres méthodes d'association de la société civile, il est du devoir de la Commission de garantir que tous les acteurs concernés y soient associés de manière active et adéquate. Toutefois, le CESE estime que la Commission ne dispose pas actuellement des instruments de suivi nécessaires pour ce faire. Si un État membre devait s'avérer incapable d'associer comme il se doit la société civile, il devrait résulter de cette situation une «non-conclusion» du contrat de partenariat. En outre, il convient d'étendre la portée de la notion de partenariat au-delà de la phase de programmation et de l'appliquer également aux phases de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

12.6 Le CESE souligne qu'il est nécessaire de fournir à la société civile toutes les informations concernant la «nouvelle approche» que préconise la Commission s'agissant des fonds relevant du cadre stratégique commun et des contrats de partenariat. Il convient d'expliquer le processus et la manière dont sera associée la société civile à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre du contrat de partenariat, grâce à une communication claire et efficace, afin de garantir une réelle participation de la société civile à l'activité de partenariat.

12.7 Les contrats de partenariat en rapport avec la stratégie Europe 2020 ne devraient pas se concentrer sur les recommandations par pays. En fait, ils devraient s'appuyer sur différents éléments, tels que les programmes nationaux de réforme, qui sont conçus en fonction de la situation particulière que connaît un État membre, à la différence des recommandations par pays qui n'y correspondent pas nécessairement. Les contrats de partenariat devraient également se concentrer sur les stratégies nationales en matière de réduction de la pauvreté, d'égalité des sexes, de handicap, ainsi que de développement durable.

13. Dimension territoriale du cadre stratégique commun

13.1 Le cadre stratégique commun doit prendre en compte explicitement les spécificités territoriales, qui découlent principalement de la taille et de la forme des structures économiques, sociales et territoriales, et qui ont une incidence sur la mise en œuvre des fonds qui en relèvent. Il s'agit d'un aspect important du cadre stratégique commun, car c'est à partir de là que les États membres seront en mesure de garantir que le partenariat sera conçu de manière à satisfaire les exigences spécifiques liées à leurs besoins en matière de développement, et partant à leurs territoires.

13.2 Afin de garantir les engagements pris dans le cadre de la stratégie Europe 2020, il est nécessaire de disposer de davantage de souplesse afin de permettre aux États membres et à leurs

régions de poursuivre de la manière la plus efficace et efficiente les objectifs communs assignés, tout en respectant dans le même temps la diversité et les particularités territoriales, économiques et sociales.

13.3 C'est pourquoi le cadre stratégique commun devrait fournir davantage d'orientations sur la manière dont il convient de relever les défis et les besoins particuliers dans le cadre des contrats de partenariat. Ceci vaut notamment pour les territoires visés par l'article 174 du TFUE.

13.4 Le CESE recommande que la clé de répartition utilisée pour les fonds qui relèvent du cadre stratégique commun prenne davantage en compte les disparités territoriales.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Rapport sur la politique de la concurrence 2011»

COM(2012) 253 final

(2013/C 44/14)

Rapporteur: **M. PALMGREN**

Le 30 mai 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Rapport sur la politique de la concurrence 2011»

COM(2012) 253 final.

La section spécialisée «Marché intérieur, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Chaque année, le Comité économique et social européen évalue le rapport de la Commission sur la politique de la concurrence et profite de l'occasion pour formuler différentes observations et avancer des propositions. Le CESE accueille favorablement la présentation du rapport de la Commission, nouvelle et fonctionnelle, qui répond aux recommandations qu'il avait formulées dans des avis antérieurs.

1.2 Il est cependant regrettable que le rapport ne prête pas attention à un ensemble de matières à propos desquelles le CESE a lancé des mises en garde par le passé: il se limite aux thèmes dont s'occupe traditionnellement la DG Concurrence, témoignant ainsi d'une vision étroite et réductrice de ce que sont les principaux volets de la politique de la concurrence. Les problèmes qui méritent qu'on s'en préoccupe vont bien au-delà des piliers habituels abordés dans ce rapport annuel, à savoir les problématiques des fusions et concentrations, des positions de monopole, des aides d'État et des mécanismes de promotion de la concurrence dans l'optique des consommateurs.

1.3 Une priorité importante est de s'attaquer à la concurrence déloyale importée de partenaires commerciaux externes, qui tirent parti du non-respect de principes et droits fondamentaux d'ordre social et environnemental pour gagner des parts de marché dans l'espace de l'UE.

1.4 Une renationalisation de la politique du fait de la crise, la perspective de conflits d'intérêts entre États membres et les mesures protectionnistes adoptées par certains gouvernements constituent une menace potentielle en cela qu'elles pourraient avoir de graves conséquences pour le marché unique et pour la politique de la concurrence. Dans la situation économique

actuelle, il importe de veiller tout particulièrement au bon fonctionnement du marché et à ce que les entreprises créent les conditions d'un renouveau de la croissance économique. La politique de concurrence doit être articulée avec les autres politiques et y être intégrée, comme c'est le cas pour la politique du commerce extérieur et la politique du marché intérieur, afin de former un tout cohérent qui défende efficacement les intérêts des producteurs et des consommateurs européens dans le cadre de l'économie sociale de marché et aboutisse à des résultats sur le plan de la croissance économique et de l'emploi. La politique de concurrence, la politique commerciale, la politique industrielle et la politique du marché unique doivent équilibrer les intérêts des consommateurs et des entreprises, en veillant toujours à garantir des conditions d'accès au marché équitables pour toutes les parties.

1.5 La politique de concurrence doit refléter la politique industrielle intégrée de l'UE; en effet, la seule possibilité pour l'Europe de garantir une croissance durable et de préserver le bien-être de ses citoyens est de disposer d'une base industrielle forte, diversifiée, concurrentielle et créatrice d'emploi.

1.6 Le rapport pour l'année 2011 est le 41^e; il rappelle les grandes étapes de l'évolution de la politique de la concurrence et leur signification pour les objectifs de l'UE.

1.7 Le CESE s'accorde à estimer avec la Commission que la défense et le respect des règles de concurrence contribuent à la réalisation d'objectifs plus vastes à long terme, comme l'amélioration du bien-être des consommateurs, l'appui à la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'UE, conformément à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

1.8 La coopération entre la Commission et les autorités nationales chargées de la concurrence est capitale, qu'il s'agisse du contrôle des aides publiques, de l'impact des mesures visant à limiter la concurrence et de la crédibilité de l'ensemble du système de politique de la concurrence. La coopération entre les autorités doit être souple et générer des flux d'informations.

1.9 Le CESE invite la Commission à coopérer activement avec les autorités des pays tiers chargées de la concurrence afin de défendre des marchés ouverts et équitables. Le CESE appuie la réflexion en cours sur la modernisation du régime des aides d'État car l'UE devrait s'efforcer de faire en sorte que les conditions de la concurrence soient aussi uniformes que possible au niveau mondial, afin que ses entreprises ne soient pas désavantagées sur le plan de la concurrence par rapport à leurs rivales des pays tiers, lesquelles, bien qu'elles ne soient pas tenues de respecter des règles strictes et de se plier à des réglementations et à des limitations rigoureuses (par exemple le marché alimentaire, les industries à forte consommation d'énergie), peuvent accéder librement au marché de l'UE et au marché mondial.

1.10 Le CESE a attiré l'attention à maintes reprises sur la nécessité d'améliorer les systèmes de protection des droits des consommateurs. Il déplore dès lors que la proposition législative concernant les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles sur les ententes n'ait pas été adoptée en 2011.

1.11 Il est important que l'action de la Commission contre la collusion et les mesures réglementaires se complètent dans le but de parvenir à des marchés financiers sûrs, sains et efficaces, en particulier pour l'Espace unique de paiement en euros (SEPA), dans le secteur des données de services financiers et dans celui des agences de notation de crédit.

2. Contenu du rapport annuel 2011

2.1 L'année 2011 a été marquée par de nombreuses turbulences. Dans plusieurs pays de la zone euro, la crise financière s'est transformée en crise de la dette souveraine, mettant en péril le secteur bancaire et la viabilité des finances publiques de plusieurs gouvernements européens. Elle a aussi considérablement réduit les flux de crédit vers l'économie réelle.

2.2 Le rapport de la Commission est divisé en trois parties: la politique de la concurrence dans le contexte économique actuel, la politique de concurrence dans un contexte plus général et le dialogue avec d'autres institutions en matière de concurrence. Une attention particulière est accordée aux services financiers, au secteur de l'alimentation et aux transports aériens. Cette nouvelle présentation vise à mieux rendre compte de la manière dont la Commission met en œuvre la politique de la concurrence, et dont cette politique bénéficie à l'économie européenne et aux citoyens de l'UE.

2.3 Cette nouvelle présentation du rapport de la Commission, qui répond aux suggestions formulées par le CESE dans des avis antérieurs, remplit son but. Le rapport, plus ramassé, se concentre sur des questions essentielles et sur les tendances en cours. Il brosse un excellent aperçu des principaux éléments de la politique de la concurrence et comporte de nombreux exemples descriptifs. Des données chiffrées, permettant au lecteur de mieux évaluer l'importance relative des mesures et des questions abordées, seraient les bienvenues. De nombreuses autres informations, accessibles sur le site internet de la DG Concurrence de la Commission, viennent compléter utilement le rapport.

2.4 La communication décrit la manière dont la Commission, en 2011, a utilisé la politique de la concurrence pour gérer la crise financière et la crise de la dette, ainsi que la manière dont la politique de la concurrence et le respect des règles de concurrence adoptées au cours de cette année ont contribué aux objectifs globaux de la stratégie Europe 2020.

3. Politique de la concurrence dans le contexte économique actuel

3.1 Observations générales

3.1.1 Par les temps que nous traversons, il arrive que des appels se fassent entendre en faveur de mesures protectionnistes. Cela est compréhensible, vu les nombreuses injustices constatées par l'opinion publique, et surtout, le fait que l'Europe continue de ne pas agir en la matière comme le font certains de ses partenaires internationaux. Quoique l'histoire confirme que la défense et le respect des règles de la concurrence ne doivent pas faiblir en période de crise économique, une attitude ingénue et unilatérale de l'Europe, marquée par le respect de principes que d'autres n'honorent pas, dans la matière à l'examen, provoquerait un affaiblissement du cadre de la concurrence et porterait davantage encore préjudice aux rythmes de croissance à moyen et long termes.

3.1.2 La politique de concurrence peut jouer un rôle important dans le succès d'une stratégie de sortie de crise et pour créer un environnement d'après-crise qui empêchera toute distorsion de concurrence.

3.1.3 La crise financière a eu des effets catastrophiques pour l'économie réelle en ce sens qu'elle a eu pour résultat de diminuer l'accès des ménages et des entreprises au crédit. Cette situation a eu à son tour de graves conséquences pour l'investissement et l'emploi. Plusieurs États membres ont été contraints de mettre en œuvre des politiques de rigueur et de réduire leurs dépenses publiques au lieu de continuer à investir dans la relance de l'économie. La crise a eu – et continue d'avoir – des effets sur l'ensemble des citoyens, des consommateurs et des travailleurs, ainsi que sur les entreprises et leur activité. Une politique de la concurrence judicieuse, efficace et équilibrée a une forte influence sur la prospérité de l'ensemble de la société.

3.2 Observations particulières

3.2.1 Entre le début de la crise et le 31 décembre 2011, 1 600 milliards d'euros ont été dépensés à titre d'aide publique pour sauver et restructurer les banques européennes. La Commission a adopté 39 décisions relatives à la restructuration et contrôle la bonne application des plans de restructuration. En dépit de l'adoption de mesures de soutien considérables, la crise n'a cessé de s'aggraver.

3.2.2 Du point de vue de tous les acteurs économiques et sociaux, il est important que le fonctionnement des marchés soit garanti alors même que les États et leurs systèmes bancaires, c'est-à-dire les banques, bénéficient d'un soutien massif. Un contrôle efficace du soutien accordé aux banques est également dans l'intérêt des citoyens.

3.2.3 Les performances de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) sont étroitement liées au niveau de développement du système bancaire dans les différents pays. Les différences entre ces derniers sont importantes. Dans de nombreux pays, le défi consiste à développer les systèmes de paiement afin de pouvoir exploiter les avantages de l'espace unique de paiement. Cela suppose l'adoption, par le secteur bancaire, d'une politique axée sur le client, ainsi qu'une volonté d'aider les petites entreprises dans leur phase de démarrage. Dans de nombreux pays, comme en Finlande, l'introduction de l'espace unique de paiements en euros s'est faite sans heurt. Un problème dont on a beaucoup parlé est celui de la multiplication des frais bancaires du fait de la suppression des cartes fonctionnant uniquement comme carte de retrait.

3.2.4 La normalisation des *paiements électroniques* est l'un des thèmes mis en avant par la Commission. Les services de paiement électronique permettant d'effectuer d'importantes économies d'échelle, la concentration est une caractéristique naturelle de ce secteur. Il est manifeste qu'un système efficace de transfert de paiements profite à l'ensemble de l'économie. Il est important, dès lors, que la Commission prête attention aux services de paiement électronique en tant que secteur de l'économie. Le principe de base devrait être d'assurer des conditions égales pour tous en matière de concurrence. L'on notera qu'en ce qui concerne les paiements électroniques et les cartes de crédit et de paiement, le marché est dominé essentiellement par une poignée d'opérateurs.

3.2.5 Les marchés financiers ne fonctionnent jamais mieux que lorsqu'ils sont transparents, ouverts, exposés à la concurrence et réglementés de manière à pouvoir s'acquitter de la tâche qui est la leur, à savoir financer l'économie réelle. C'est justement cela que la Commission s'efforce d'atteindre par le biais de ses enquêtes antitrust sur le marché des produits dérivés négociés hors Bourse, le secteur des services de paiement ainsi que la diffusion de données relatives aux transactions et d'informations financières au marché. Il serait souhaitable que le rapport comportât quelques données statistiques sur l'ampleur de la question des produits dérivés hors Bourse. S'agissant du marché des produits dérivés, l'on pourrait envisager une réglementation et un contrôle plus stricts.

3.2.6 En outre, le durcissement de la réglementation des banques, à l'heure actuelle et dans les années à venir, ne devrait pas diminuer l'accès au crédit, ce qui constitue un obstacle pour les investissements des entreprises et rend plus difficile l'accès au capital d'exploitation.

3.2.7 Le CESE demande à la Commission de continuer à superviser la situation de la concurrence sur le marché des agences de notation, étant donné leur *modus operandi* et les éventuels conflits d'intérêts avec leurs clients, qui pourraient entraîner des distorsions de concurrence.

4. La politique de concurrence dans un contexte plus général

4.1 Observations générales

4.1.1 Nombres de mesures prises par la Commission dans le domaine de la politique de concurrence visaient à combattre les effets de la crise sur le marché financier. La promotion de la concurrence et les actions engagées pour en faire respecter les règles servent également des objectifs plus généraux tels que l'augmentation du bien-être des consommateurs et le soutien à la croissance, à l'emploi, et à la compétitivité de l'UE, conformément à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

4.1.2 La Commission entend, sur le plan conceptuel, promouvoir le bien-être des consommateurs et les intérêts de l'égalité des chances entre les opérateurs économiques par sa politique en matière de *concentration des entreprises*, qui contrebalance les avantages économiques de la fusion avec d'autres paramètres tels que le prix, la diversité de l'offre, la qualité ou l'innovation. Cette approche a montré une certaine efficacité dans le secteur des télécommunications et devrait être étendue à autant de secteurs que possible. Il faut cependant être réaliste et reconnaître que sont apparus ces dernières décennies des conglomerats de plus en plus grands qui ont réduit l'espace disponible pour les PME dans de nombreux secteurs et ont ainsi considérablement limité la possibilité de voir émerger de nouveaux opérateurs à fort potentiel, ce qui bien entendu freine le dynamisme et l'innovation, et surtout la créativité dont la société dans son ensemble peut tirer parti à différents niveaux.

4.1.3 Le Comité insiste sur le fait que la politique de la concurrence est étroitement liée aux autres politiques, en particulier aux mesures concernant l'amélioration de la réglementation, la politique industrielle et la politique relative aux PME. Une législation qui tient compte des besoins et de l'environnement des petites entreprises est une garantie du bon fonctionnement des marchés.

4.1.4 Il convient de saluer la publication par la Commission cette année d'un outil de travail permettant une évaluation secteur par secteur de l'impact sur la compétitivité (*Operational guidance for assessing impacts on sectoral competitiveness*). Il s'agit là d'un outil bienvenu, y compris du point de vue de la politique de la concurrence.

4.1.5 Le CESE note l'importance pour la Commission de coopérer activement avec les autorités chargées de la concurrence dans les pays tiers. C'est là une condition indispensable au succès de la mise en œuvre de la politique de concurrence, qui contribue à rendre les conditions de la concurrence aussi uniformes que possible au niveau mondial.

4.1.6 Le CESE demande à la Commission de continuer à améliorer la réglementation concernant la compensation des obligations de service public couvrant des services qui répondent à des besoins sociaux, comme c'est le cas actuellement avec les soins de santé et de longue durée, les garderies, l'accès au marché de l'emploi ou la réinsertion dans celui-ci, les logements sociaux, les soins aux groupes vulnérables et leur intégration sociale.

4.1.7 Le CESE demande que la politique de la concurrence prévoie une articulation avec les autres DG dont l'action affecte au plus haut point la situation de la concurrence au niveau de l'Union. Cela contribuera à une modernisation réaliste de l'OMC. Cela concerne notamment les mécanismes d'équilibrage entre des réalités différentes, le respect des normes en matière sociale, environnementale et de sécurité des produits, etc., la mise en œuvre d'actions visant à lutter effectivement (et pas seulement théoriquement) contre les abus de position dominante des grandes chaînes de distribution qui détruisent progressivement leurs concurrents les plus petits et leurs petits fournisseurs, en établissant des mécanismes de surveillance des actes de négociation qui ne sont bien souvent que des actes d'imposition, grâce aussi à des mécanismes de démantèlement (et de pénalisation) des abus de position dominante, quel que soit le secteur, et l'établissement de mécanismes de rééquilibrage à l'égard de la non-concurrence entre les opérateurs localisés dans les grands centres de consommation et ceux situés en périphérie, dont les coûts contextuels ne sauraient être ignorés.

4.2 Observations particulières

4.2.1 Le CESE espère que le *brevet européen* unique deviendra une réalité et s'attend à ce que les initiatives de la Commission entraînent une diminution importante des coûts de transactions, notamment en ce qui concerne les brevets⁽¹⁾. Le brevet européen devrait remplacer le système actuel, lequel oblige à enregistrer le brevet dans chaque État membre séparément. Selon les estimations de la Commission; le coût d'un brevet atteint facilement 32 000 euros alors qu'aux États-Unis il suffit de 1 850 euros.

4.2.2 De l'avis du CESE, le processus européen de normalisation doit être plus rapide, plus simple, plus moderne, et associer davantage de partenaires⁽²⁾. Il y a lieu d'évaluer plus régulièrement dans quelle mesure le *système de normalisation* européen est susceptible de s'adapter à un environnement en rapide évolution et de contribuer aux objectifs stratégiques internes et externes de l'UE, en particulier dans le domaine de la politique industrielle, de l'innovation et du développement technologique.

4.2.3 L'alimentation est l'un des postes de dépenses les plus concrets du consommateur au quotidien. Il importe dès lors que la concurrence au sein du *secteur des denrées alimentaires* fonctionne bien. Néanmoins, il est utile de rappeler que beaucoup de facteurs, la plupart sortant du cadre de la politique de la concurrence, peuvent affecter le prix de l'alimentation, le premier d'entre eux étant la hausse des matières premières.

4.2.4 Il est à noter également le caractère inégal du pouvoir de négociation au sein de la chaîne alimentaire, les producteurs primaires et les petits opérateurs étant les plus fragiles. Le CESE attend donc avec intérêt le résultat du forum de haut niveau créé en 2010 visant à améliorer son fonctionnement.

4.2.4.1 Il serait également utile que, dans le cadre de l'application du droit de la concurrence et de la définition du marché pertinent, une approche plus harmonisée au niveau européen soit actée, compte tenu du marché unique.

4.2.5 Les producteurs européens sont obligés de se plier à des règles plutôt strictes alors que leurs concurrents d'autres continents qui ont un libre accès au marché de l'UE sont tenus à un cadre législatif beaucoup moins contraignant. Le principal résultat de cette situation est une distorsion de concurrence du fait de la faiblesse des coûts de production dans les pays tiers. C'est également le cas pour les industries à forte consommation d'énergie qui doivent respecter des réglementations strictes en matière d'environnement et des objectifs d'efficacité énergétique qui exigent des investissements considérables, alors que leurs concurrents, qui opèrent eux aussi sur le marché mondial, n'ont pas à supporter les mêmes coûts. Il convient donc de moderniser le régime des aides d'État en vue d'instaurer des conditions équitables à l'échelle mondiale, en coordonnant cette réforme avec les actions menées par la Commission au niveau des instruments de politique commerciale⁽³⁾.

4.2.6 Des marchés concurrentiels sont le meilleur garant de la viabilité des entreprises à long terme. Une politique de la concurrence forte est l'un des éléments clefs d'une politique cohérente et intégrée et de l'accroissement de la compétitivité des industries européennes. L'un des défis de la mondialisation de la concurrence consiste à devoir entrer en concurrence avec des pays où le cadre législatif est beaucoup moins contraignant et où les coûts et les conditions de travail, de même que la législation en matière sociale, sont différents. Dans son avis CESE 1176/2011⁽⁴⁾, le Comité relève que diverses formes d'aides d'État à la construction navale sont justifiées et qu'il convient d'intégrer les technologies «vertes» (respectueuses de l'environnement) dans le texte de l'encadrement. Le CESE considère l'initiative actuelle sur les aides d'État comme un pas

(1) JO C 68 du 6.3.2012, p. 28.

(2) JO C 68 du 6.3.2012, p. 35.

(3) Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, JO C 11 du 15.1.2013, p. 49.

(4) JO C 318 du 29.10.2011, p. 62.

important susceptible de susciter un nouveau dynamisme en matière de politique industrielle, dans l'esprit de la stratégie Europe 2020. En ce qui concerne la réduction des gaz à effet de serre qui figure parmi les cinq objectifs principaux de cette stratégie, le CESE soutient les lignes directrices adoptées par la Commission européenne concernant les aides nationales octroyées aux industries grandes consommatrices d'électricité, comme par exemple les producteurs d'acier, d'aluminium, de produits chimiques ou de papier⁽⁵⁾. Destinés à éviter les «fuites de carbone», ces aides d'État visent à compenser dès 2013 les hausses du tarif de l'électricité résultant du changement des règles du Système d'échange de quotas d'émission en 2013 et à favoriser l'investissement dans des centrales électriques à haut rendement.

4.2.7 Le secteur de l'édition traverse une phase de modernisation, du fait notamment de la numérisation. Il revêt une importance décisive non seulement pour le rayonnement de la culture européenne mais également en matière d'innovation. L'édition effectue actuellement une transition vers des supports numériques, un processus qui aura des conséquences importantes. L'offre de livres électroniques allant croissant, c'est à juste titre que la Commission réagit aux tentatives de limiter la concurrence et le développement.

4.2.8 L'on assiste à une augmentation de la demande de solutions permettant de satisfaire les besoins en énergie à l'aide de sources d'énergie durable. Le CESE soutient la proposition de la Commission visant moderniser et à développer les infrastructures énergétiques européennes, condition sine qua non d'un approvisionnement en énergie sûr, stable et durable pour l'UE.

4.2.9 À l'avenir, la fréquence et le volume du transport de l'énergie sur de longues distances sont appelés à augmenter. Seules des infrastructures énergétiques transeuropéennes permettront à tous les États membres de l'UE de tirer profit des avantages de localisation liés aux sources d'énergie nationales. Ce principe s'applique aux sources d'énergie renouvelables telles que les énergies hydroélectrique, éolienne et solaire. Ces infrastructures favoriseraient également une utilisation optimale des combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz et le charbon⁽⁶⁾.

4.2.10 Le CESE préconise des règles uniformes au niveau de l'UE pour l'ensemble du secteur de la navigation aérienne, ce qui empêcherait les subventions incontrôlées et assurerait des conditions égales pour tous les acteurs du marché, y compris au

niveau local⁽⁷⁾. Le CESE recommande que les aides d'État aux investissements destinés aux infrastructures aéroportuaires et les aides d'État au démarrage en faveur des compagnies aériennes ne soient possibles que dans des cas clairement définis, et qu'elles soient limitées dans le temps et dans leur étendue. Il plaide également en faveur d'une politique à long terme en ce qui concerne le développement des aéroports régionaux et considère que la bonne application des directives relatives à la navigation aérienne suppose de définir des priorités politiques claires en matière de développement des aéroports régionaux. Le maintien des aéroports régionaux revêt une grande importance du point de vue de la politique de l'entreprise. Le CESE renvoie à l'avis relatif au «paquet pour de meilleurs aéroports» portant sur l'attribution de créneaux horaires et sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union.

4.2.11 Le CESE a attiré l'attention à maintes reprises sur la nécessité d'améliorer d'une manière crédible les systèmes de protection des droits des consommateurs dans ce contexte. Le CESE déplore dès lors que la proposition législative concernant les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles européennes sur les ententes n'ait pas été adoptée en 2011 et que l'on ne puisse même pas s'attendre à ce qu'elle le soit avant la fin de l'année 2012.

4.2.12 Le CESE exprime la satisfaction que lui inspire la consolidation du cadre institutionnel d'exécution relatif au droit de la concurrence, qui permet à une instance administrative telle que la Commission d'arrêter des décisions qui, faisant l'objet d'un contrôle juridictionnel complet, garantissent une protection adéquate des droits fondamentaux des personnes concernées par ces décisions.

5. Le dialogue avec d'autres institutions en matière de concurrence

5.1 Même si la Commission dispose de toutes les compétences pour faire respecter la législation de l'UE en matière de concurrence, sous réserve du contrôle des tribunaux de l'UE, le commissaire chargé de la concurrence et ses services participent à un dialogue structuré permanent sur des questions relatives à la concurrence avec le Parlement européen. La Commission informe le Comité économique et social des initiatives politiques importantes et participe à des réunions de groupes d'étude et de section. Le CESE se félicite de ce que le rapport mentionne explicitement la coopération avec le Comité.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Communication de la Commission, Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (2012/C 158/04), JOUE 5.6.2012.

⁽⁶⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 125.

⁽⁷⁾ JO C 299 du 4.10.2012, p. 49.

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie européenne pour les technologies clés génériques — Une passerelle vers la croissance et l'emploi»

COM(2012) 341 final

(2013/C 44/15)

Rapporteur: **M. Peter MORGAN**

Le 26 juin 2012, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie européenne pour les technologies clés génériques – Une passerelle vers la croissance et l'emploi»

COM(2012) 341 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2012

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Il s'agit de la seconde communication de la Commission consacrée aux technologies clés génériques. Le CESE a élaboré un avis ⁽¹⁾ sur la précédente communication ⁽²⁾ en septembre 2010. Dans cet avis, le CESE se réjouissait de l'accent mis par l'UE sur les technologies clés génériques (TCG). Toutefois, il exprimait de sérieuses réserves quant à l'efficacité des propositions en raison des faiblesses constatées dans la production manufacturière de haute technologie dans l'UE.

1.2 Le paragraphe 1.10 de cet avis reprenait les recommandations du CESE:

- faire face aux lacunes du marché intérieur pour encourager les entreprises et mettre en place une stratégie industrielle afin de remédier au considérable déficit dont souffre l'Europe en matière d'entreprises de haute technologie;
- faire revenir la production industrielle en Europe et garantir le développement de nouvelles entreprises;
- permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement des financements pour développer des technologies innovantes;
- prévoir des incitations financières pour que l'UE devienne une région favorable aux innovations en matière de technologies clés génériques et aux entreprises de ce même domaine;
- susciter une réforme radicale des écoles et des universités afin de fournir les compétences nécessaires;
- encourager la constitution de pôles d'innovation composés d'entreprises de haute technologie autour des universités et des centres de recherche;
- reconnaître que le monde a changé et adopter des politiques commerciales agressives au niveau international;

— veiller à ce que cette initiative soit globale, qu'elle fédère toutes les initiatives connexes de l'ensemble des directions générales.

Le CESE réitère ces recommandations.

1.3 Dans sa dernière communication, la Commission propose de passer d'une stratégie centrée sur les efforts en recherche et développement (R&D) de l'UE à une stratégie fondée sur trois piliers s'appuyant non seulement sur la R&D, mais aussi sur des lignes pilotes permettant de développer des prototypes et des systèmes de fabrication avancés pour transformer les technologies en produits. Dans ce contexte, le CESE formule deux recommandations. La première est qu'il faut éviter que l'accent mis sur les deux nouveaux piliers de la stratégie ne nous amène à négliger la R&D de l'UE ou à en réduire l'ampleur, car la recherche, en particulier fondamentale, est la semence indispensable qui donnera naissance aux futures technologies clés génériques. La seconde est que cette stratégie qui semble fondée sur les efforts pour pousser les nouvelles technologies à accéder au marché doit être complétée par les efforts des fabricants historiques pour attirer ces mêmes technologies sur le marché. De même, le CESE souhaite que la priorité soit davantage donnée au renforcement des capacités des entreprises manufacturières de l'UE.

1.4 Le CESE souscrit de manière générale au plan d'action décrit à la section 3. Cependant, en raison des disparités entre États membres, le CESE préconise que les programmes d'action soient élaborés en fonction des compétences et des capacités de chaque région.

1.5 Certains volets du plan d'action sont susceptibles de nécessiter des impulsions plus vigoureuses, en particulier la modernisation des aides d'État, le capital-risque, les négociations en matière de droits de propriété intellectuelle dans le contexte mondial, les négociations commerciales dans les industries de haute technologie et les améliorations dans le domaine de l'éducation et de la formation à tous les niveaux, tout particulièrement en ce qui concerne les ingénieurs et les scientifiques.

⁽¹⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 112.

⁽²⁾ COM(2009) 512 final.

1.6 Bien que la gouvernance du projet des technologies clés génériques soit abordée dans le plan d'action, ses modalités d'application ne sont pas précisées de telle sorte que le programme pourrait manquer d'élan.

2. Introduction

2.1 La Commission a demandé à un «groupe de haut niveau» d'étudier les réponses à donner à sa première communication et d'établir un rapport ⁽³⁾, qui a été publié en juin 2011. Sur cette base, la seconde communication présente une «stratégie européenne pour les technologies clés génériques».

2.2 Dans son rapport, le groupe de haut niveau décrit les principales difficultés que rencontre l'Europe pour traduire ses idées en produits commercialisables, c'est-à-dire pour franchir la «vallée de la mort» comme on l'appelle dans le monde entier. Pour y parvenir, il recommande une stratégie s'appuyant sur trois piliers:

- le pilier de la recherche technologique fondé sur des installations technologiques s'appuyant sur des organismes de recherche;
- le pilier du développement de produit reposant sur des lignes pilotes et de démonstration soutenues par des consortiums industriels;
- le pilier des activités manufacturières compétitives constitué d'installations de production concurrentielles à l'échelle mondiale soutenues par des entreprises de référence.

2.3 La proposition consiste à développer une industrie manufacturière avancée générant des recettes à l'exportation et à soutenir en aval les producteurs de machines capables de produire les technologies manufacturières les plus avancées en Europe (machines, programmes, services, etc.), ainsi que le développement et l'amélioration des systèmes de fabrication (technologies et processus) afin de mettre en place des outils de production efficaces modernes et de haute technologie en Europe.

2.4 Les onze recommandations sont les suivantes:

- faire des technologies clés génériques une priorité technologique pour l'Europe;
- appliquer dans l'UE les définitions en matière de recherche et de développement (R&D), fondées sur les niveaux de maturité technologique (échelle TRL);
- exploiter pleinement la portée des définitions pertinentes en matière de R&D;
- rééquilibrer les programmes de financement de la R&D de l'UE;
- adopter une approche stratégique des programmes relatifs aux technologies clés génériques;
- élaborer un ensemble approprié de règles pour mettre en œuvre les programmes relatifs aux technologies clés génériques;

- mettre en place des mécanismes de financement combiné;
- prendre des dispositions en matière d'aides d'État en faveur des technologies clés génériques;
- adopter une politique européenne en matière de propriété intellectuelle, compétitive à l'échelle mondiale;
- développer, renforcer et conserver les compétences dans le domaine des technologies clés génériques;
- établir un observatoire européen des technologies clés génériques et un organe consultatif.

3. Résumé de la communication

3.1 «Sur la base de recherches actuelles, d'analyses économiques des tendances du marché et de la contribution de ces technologies à la résolution des problèmes de société, la microélectronique et la nanoélectronique, la nanotechnologie, la photonique, les matériaux avancés, la biotechnologie industrielle et les technologies de fabrication avancées ont été définies comme les technologies clés génériques de l'UE.»

3.2 Dans son analyse de la situation, la communication relève les points suivants:

- L'Union européenne est un acteur mondial de premier plan en matière de développement des technologies clés génériques.
- L'UE ne tire pas parti de sa base de connaissances.
- La faiblesse principale de l'UE réside dans les problèmes qu'elle rencontre pour transformer sa base de connaissances en biens et services.
- Cette carence en industries manufacturières dans le secteur des technologies clés génériques est préjudiciable, et ce pour deux raisons: à court terme, l'UE passe à côté d'occasions de stimuler la croissance et de créer des emplois, tandis qu'à long terme, sa base de connaissances se réduit.

3.3 La Commission avance les éléments suivants pour expliquer ces carences:

- pas de définition unique ni de perception commune des technologies clés génériques;
- des politiques d'une portée insuffisante pour exploiter la capacité des technologies clés génériques à créer des synergies et raccourcir leur «délai de commercialisation»;
- le manque de projets de démonstration de produits et de «validation de concepts»;
- le manque d'efficacité de l'utilisation et de la coordination des ressources publiques;
- le manque d'accès à des sources adéquates de capital-risque;

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf, en anglais uniquement.

- la fragmentation du marché intérieur de l'UE et les différences réglementaires entre les diverses régions et les États membres;
- la pénurie de main-d'œuvre et d'entrepreneurs suffisamment qualifiés.

3.4 La stratégie décrite dans la communication vise à:

- axer les politiques de l'UE relevant du prochain cadre financier pluriannuel sur la recherche et l'innovation, ainsi que sur la politique de cohésion, et placer le déploiement des technologies clés génériques au cœur des activités de prêt de la BEI;
- assurer la coordination des activités menées au niveau de l'UE et au niveau national afin de créer des synergies et des complémentarités entre ces activités et, le cas échéant, de mettre les ressources en commun;
- établir un groupe externe sur les questions relatives aux technologies clés génériques, dont la mission sera de conseiller la Commission sur les aspects des politiques en rapport avec ces technologies;
- mobiliser les instruments commerciaux existants pour garantir une concurrence loyale et offrir des conditions de concurrence homogènes au niveau international.

3.5 Les points suivants résument le plan d'action de la Commission.

3.5.1 Adaptation des instruments de l'UE

- Horizon 2020:
 - affectation de 6,7 milliards d'euros,
 - rééquilibrage en faveur des projets de lignes pilotes et de démonstration,
 - projets transversaux,
 - critères de sélection.
- Fonds européen de développement régional:
 - spécialisation intelligente,
 - actions dédiées aux clusters.
- Modernisation des règles en matière d'aides d'État
- Conclusion d'un accord avec la Banque européenne d'investissement

— Promotion des compétences multidisciplinaires nécessaires

3.5.2 Coordination

- Synergies avec les politiques nationales en matière d'innovation industrielle
- Signature d'un protocole d'accord par les acteurs industriels

3.5.3 Gouvernance

- Groupe de coordination pour les technologies clés génériques dans le cadre d'Horizon 2020

- Groupe externe sur les questions relatives aux technologies clés génériques

3.5.4 En matière de compétences, la Commission:

- poursuivra et amplifiera les actions pour attirer les jeunes vers les technologies clés génériques dans le cadre du programme Horizon 2020;
- encouragera l'Institut européen d'innovation et de **technologie (EIT)** à mettre en place une communauté de la connaissance et de l'innovation (CCI) sur l'industrie manufacturière à valeur ajoutée qui intégrerait les entreprises, la recherche et l'enseignement supérieur dans ce domaine;
- publiera, pour la fin de l'année 2012, une communication portant sur les défis sans cesse renouvelés et en évolution rapide qui caractérisent l'offre de compétences dans l'UE;
- développera des partenariats entre les établissements d'enseignement et les entreprises, tels que les alliances de la connaissance pour l'enseignement supérieur;
- recherchera des moyens d'accroître l'offre de main-d'œuvre compétente dans les domaines liés aux technologies clés génériques, y compris grâce au recours à des professionnels hautement qualifiés issus de pays tiers.

3.5.5 Commerce

- La Commission s'efforcera de garantir un environnement commercial favorable et des conditions de concurrence homogènes à l'échelle mondiale. Son action consistera notamment à faciliter l'accès au marché et les possibilités d'investissement, en évitant les distorsions du marché au niveau international, en améliorant la protection des droits de propriété intellectuelle, en favorisant la réciprocité, notamment en matière de marchés publics, en réduisant le recours aux subventions et aux barrières tarifaires et non tarifaires au niveau mondial, ainsi qu'en vérifiant le respect des règles de l'UE et de l'OMC applicables en la matière.

4. Entreprises européennes de production de haute technologie

4.1 La stratégie des technologies clés génériques vise à promouvoir la fabrication basée dans l'UE de produits de haute technologie destinés à la vie quotidienne des citoyens européens et aux entreprises européennes d'ici 2020 et au-delà. Pour l'instant, la fabrication de produits de haute technologie dans l'UE n'est pas suffisamment concurrentielle sur les marchés mondiaux, même si l'on considère que la R&D européenne est d'un niveau mondial. L'on estime que le problème n'est pas un manque de capacités et de savoir-faire des entreprises européennes dans le domaine de la fabrication de haute technologie, mais un problème de transfert entre la R&D et la fabrication. En effet, la stratégie de la Commission est de pousser les technologies à franchir les portes des fabricants. Le CESE considère en fait que, pour réussir ce transfert, il est nécessaire que les fabricants soient capables d'amener à eux les technologies. À cet égard, il estime que l'Europe ne possède pas suffisamment d'entreprises compétitives dans les secteurs de la fabrication de haute technologie au niveau mondial.

4.2 Les tableaux ci-après ont été extraits de l'édition 2012 de l'analyse des 500 plus grandes entreprises mondiales et des 500 plus grandes entreprises des principales régions du monde. Seuls les secteurs liés à la production de haute technologie ont été analysés.

4.3 Le relevé des entreprises ne dit pas tout. Toutefois, le CESE se félicite qu'il constitue un indicateur précis des capacités respectives des différentes régions du monde en matière de fabrication.

Le tableau des 500 plus grandes entreprises mondiales montre le nombre de sociétés dans chaque secteur de haute technologie. Les «marchés émergents» (ME) comprennent notamment les quatre pays BRIC. À ce niveau, l'Europe n'est en tête que dans le domaine de l'ingénierie industrielle. Le tableau régional présente toutefois une image plus complète.

Le classement du Financial Times des 500 plus grandes entreprises mondiales						
Secteur	Nombre de sociétés					
	Monde	USA	Japon	ME	Europe	
Produits pharmaceutiques et biotechnologies	22	11	2	0	6	Novartis (*), Roche (*), GSK, Sanofi- Aventis, AstraZeneca, Novo Nordisk Shire
Matériel technologique	16	10	1	2	3	ASML, Ericsson, Nokia
Logiciels et services informatiques	13	7	1	4	1	SAP
Automobiles et pièces de rechange	17	3	5	5	4	Daimler, VW, BMW, Continental
Chimie	18	7	1	4	5	Bayer, BASF, Air Liquide, Syngenta (*), Linde
Équipements de soins de santé	13	10	0	0	3	Fresenius, Synthès (*), Essilor
Industries généralistes	12	5	1	5	1	Siemens
Ingénierie industrielle	13	4	3	1	5	ABB (*), Volvo, Atlas Copco, MAN, Sandvik
Aérospatial et défense	7	5	0	0	2	Rolls Royce, EADS
Équipements et services pétroliers	11	7	0	0	2	Sarpem, Transocean (*)
Produits de loisirs	4	0	3	0	1	Philips Electrical
Équipements électroniques et électriques	4	1	1	1	1	Schneider Electric

(*) Les entreprises suivies d'un astérisque (*) sont suisses et non de l'UE.

4.4 Le tableau régional indique le nombre de sociétés, ainsi que la valeur de leurs capitalisations boursières agrégées. Ces chiffres donnent une indication de la force que possède chaque région en profondeur, tandis que la valeur boursière mesure la taille et le succès relatifs de chaque secteur au niveau régional.

4.5 L'Europe occupe une position de leader mondial dans la chimie et l'ingénierie industrielle. Elle possède une position forte dans les produits pharmaceutiques et les biotechnologies, ainsi que dans le secteur de l'automobile. Les États-Unis dominent les équipements de soins de santé, ainsi que le matériel et les applications technologiques, tandis que le Japon et les pays émergents sont plus forts que l'UE dans le domaine du matériel technologique.

4.6 Cette analyse montre clairement que le programme relatif aux technologies clés génériques doit être une stratégie de renforcement des secteurs où l'Europe est faible et de valorisation de ceux où elle dispose d'une force relative. Un effort particulier devrait être fait dans le domaine de la technologie médicale et des équipements de soins de santé.

Le classement du Financial Times des 500 plus grandes entreprises régionales des secteurs technologiques								
Secteur	Nombre d'entreprises (#) et capitalisation (en milliards de dollars)							
	USA		Japon		ME		Europe	
	#	\$	#	\$	#	\$	#	\$
Produits pharmaceutiques et biotechnologies	21	948	27	176	8	48	15	708
Matériel technologique	33	1,391	18	146	9	146	7	111
Logiciels et services informatiques	25	1,083	12	58	5	109	7	126
Automobiles et pièces de rechange	9	161	38	446	10	115	13	290
Chimie	16	286	32	133	16	262	22	384
Équipements de soins de santé	29	495	5	20	1	4	10	114
Industries généralistes	7	409	8	36	9	87	5	125
Ingénierie industrielle	13	247	34	217	15	143	21	275
Aérospatial et défense	12	269	0	0	1	5	9	115
Équipements et services pétroliers	16	324	0	0	1	10	2	119
Produits de loisirs	2	25	14	118	0	0	1	20
Équipements électroniques et électriques	10	125	27	153	7	77	6	61
Énergies de substitution	0	0	0	0	1	4	0	0

5. Le point de vue du CESE

5.1 Depuis 1957, l'UE n'a donné naissance qu'à trois entreprises de haute technologie de niveau mondial: ASML, Nokia et SAP. Elle a été constamment à la traîne. Un tel constat semble témoigner d'un échec commun du capitalisme et de l'esprit d'entreprise, si on le compare aux succès des entreprises américaines pendant la même période et aux progrès successifs du Japon, de Taïwan, de la Corée et maintenant de la Chine, en Asie.

5.2 Si l'Amérique pratique le système capitaliste de libre marché dans de nombreux domaines, son complexe militaro-industriel qui s'appuie sur des universités de premier plan au niveau mondial a créé un terrain particulièrement fertile pour l'invention et généré une pléthore d'idées à exploiter dans un environnement animé par une culture d'entreprise dominante et dans un vaste marché.

5.3 Les pays d'Asie fournissent un soutien étatique actif et une protection des industries naissantes jusqu'à ce qu'elles soient bien établies. Ils se sont montrés ouverts à des investissements de haute technologie étrangers et les ont attirés. Ils ont assimilé les technologies transférées par les investissements étrangers et les ont exploitées.

5.4 La situation en Europe est très différente et le manque d'homogénéité en est l'une des caractéristiques majeures. Dans presque chacune des dimensions, qu'il s'agisse du PIB par habitant, des taux de chômage, de l'infrastructure des entreprises, des infrastructures universitaires, des performances scolaires, des marchés des capitaux, de la flexibilité du marché du travail, de la pénétration de l'internet, etc., il existe des différences très profondes entre les six sous-régions de l'UE définies par la Banque mondiale. Celles-ci sont: l'EU-15 Nord (Îles britanniques et pays nordiques), l'EU-15 Centre (les six pays fondateurs moins l'Italie, plus l'Autriche), l'EU-15 Sud (quatre pays méditerranéens), l'EU-12 Nord (les pays baltes), l'EU-12 Centre (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie et Roumanie) et l'EU-12 Sud (Roumanie et Bulgarie).

5.5 Pour mettre en place des capacités de niveau mondial dans le domaine des technologies clés génériques, il serait logique de concevoir des politiques et des programmes sur mesure pour chacun de ces six groupes de manière à tenir compte de leur situation en ce qui concerne les universités et les institutions de recherche, les qualifications scientifiques et technologiques de leur main-d'œuvre, les possibilités et les marchés existants pour les entreprises manufacturières, etc. Si c'était le cas, il serait possible d'établir des priorités par région, les plus avancées jouant le rôle d'avant-garde. Les politiques de cohésion proposées dans la communication devraient être envisagées dans ce contexte.

5.6 La Commission administre l'UE en adoptant des législations et en effectuant des paiements, avec l'aide d'observatoires et d'agences. Cette méthode peut être efficace dans des domaines où un seul commissaire est en mesure de prendre la pleine responsabilité d'une initiative. Or, au moins six commissaires interviennent dans les projets relatifs aux technologies clés génériques et le CESE ne croit pas que ceux-ci peuvent aboutir sans une concentration de l'autorité et une méthode plus directe de gouvernance.

5.7 Il faut remettre en cause un grand nombre d'idées reçues. L'approche régionale en est un exemple. Tant le groupe de haut niveau que la communication reconnaissent que les mécanismes

d'aides d'État doivent être repensés en ce qui concerne les projets relatifs aux technologies clés génériques. La communication ne traite pas des propositions en matière de droit de propriété intellectuelle avec la même vigueur que le rapport du groupe de haut niveau⁽⁴⁾. Le CESE se réjouit du contenu de la communication relatif au commerce, mais il n'a pas le sentiment que les politiques commerciales existantes ont suffisamment protégé les intérêts de l'UE. Il s'agit d'un autre domaine où une nouvelle gouvernance et une poursuite acharnée des intérêts de l'UE seraient bénéfiques.

5.8 Le CESE se réjouit du changement de perspective apporté par le groupe de haut niveau, qui passe du seul soutien à la recherche et au développement à une approche fondée sur trois piliers. À cet égard, le 7^e programme-cadre semble désormais fort lacunaire. Même dans ces conditions, le CESE craint qu'il pourrait ne pas y avoir suffisamment d'entreprises en Europe disposant des capacités, des produits et de l'ampleur mondiale nécessaires pour produire et commercialiser les réalisations du pilier de la R&D. L'ensemble de la proposition est fondé sur l'hypothèse que les piliers deux et trois permettent de commercialiser les technologies clés génériques. En réalité, ce sont plus souvent des fabricants de produits de haute technologie comme Apple, BMW, Bayer, Rolls Royce ou Airbus qui diffusent ces technologies. L'UE doit élaborer, avec les États membres, une stratégie pour soutenir et créer davantage d'entreprises fabriquant des produits finis de classe mondiale. Il conviendrait d'inciter les entreprises existantes à ajouter à leurs lignes de nouveaux produits qui utilisent les technologies clés génériques de manière intensive et ciblent les marchés internationaux. La Commission affirme à plusieurs reprises que les technologies clés génériques peuvent générer de la croissance et de l'emploi. Le CESE a un autre point de vue sur cette question: ce sont les entreprises qui les utilisent qui peuvent créer de la croissance et de l'emploi. L'UE a besoin d'un plus grand nombre d'entreprises qui disposent de produits et de marchés qui leur permettent d'exploiter les technologies clés génériques.

5.9 Lorsque les technologies clés génériques ne sont pas diffusées par des entreprises bien établies commercialisant des produits finaux, elles le sont par des entrepreneurs. La plupart des entrepreneurs sont soutenus soit par des investisseurs de capital-risque, soit par des sociétés établies attirées par leur profil. IBM a financé Microsoft et a sauvé Intel. Apple a financé ARM Holdings, qui rivalise maintenant avec Intel. Tant Google que Facebook ont été financées par de riches investisseurs de l'industrie technologique. Des investisseurs de capital-risque ont soutenu Google, et Microsoft a aidé Facebook. En Europe, les entrepreneurs nordiques qui sont derrière Skype et Angry Birds ont reçu le soutien de capitaux à risque venant de Londres et de Californie.

⁽⁴⁾ Le groupe de haut niveau recommande que l'UE adapte les dispositions en matière d'aides d'État visant à faciliter les activités de recherche, de développement et d'innovation, les investissements de grande ampleur dans les technologies clés génériques, en particulier par l'introduction d'une clause d'alignement dans le cadre des aides d'État dans l'ensemble de l'UE, la révision du mécanisme de correction à la baisse pour les gros investissements, un relèvement des seuils de notification, des procédures plus rapides et le recours à des projets d'intérêt européen commun.

5.10 Les technologies clés génériques constituent un microcosme du défi plus vaste de la création de richesses dans l'UE. Les États-Unis appliquent un système alimenté par le marché et l'Asie par les États. Des États membres de l'UE, comme l'Allemagne et les pays nordiques, ont des politiques efficaces, mais ce n'est pas le cas de nombreux autres pays. Au niveau global de l'UE, la communication met les ressources limitées de l'Union au service du programme des technologies clés génériques. Toutefois, le CESE craint que ce modèle de création de richesses ne soit pas suffisamment efficace face à la concurrence mondiale.

6. Observations particulières

6.1 Le CESE est préoccupé par le fait qu'un «rééquilibrage» au profit du deuxième et du troisième piliers pourrait conduire à une réduction de l'ampleur des efforts de R&D dans l'UE. Le CESE ne veut pas y souscrire. Une recherche fondamentale solide est indispensable pour la prochaine génération d'innovations. Les technologies modernes sont dans la plupart des cas issues des résultats inattendus de la recherche fondamentale.

6.2 Dans la mesure où l'UE ne possède pas un complexe militaro-industriel de la taille de celui des États-Unis (ou de la Chine), il faut stimuler sa science d'autres manières. Tel est l'intérêt de projets tels que Galileo et ITER.

6.3 Le CESE se réjouit de l'accent mis sur l'éducation et les qualifications. Toutefois, il relève que la Commission insiste sur la baisse du nombre de diplômés en sciences et en ingénierie dans l'UE. Le déficit de l'UE dans le domaine des sciences et de l'ingénierie à tous les niveaux d'enseignement est le talon d'Achille de la compétitivité de l'UE en général et des technologies clés génériques en particulier. Les plans définis dans la communication sont insuffisants eu égard à l'ampleur et à l'urgence du problème.

6.4 Le CESE a formulé récemment un avis en réponse à la communication sur la modernisation de la politique de l'UE en

matière d'aides d'État⁽⁵⁾. Les préoccupations formulées aux paragraphes 1.5.1 (définition de la notion de défaillance de marché), 1.6.3 et 1.6.4 (conditions d'une concurrence équitable) de cet avis sont pertinentes dans le contexte des technologies clés génériques. En s'efforçant de sauvegarder la concurrence au sein du marché intérieur, l'UE a compromis sa compétitivité externe.

6.5 La communication constate que l'activité relevant du capital-risque a diminué dans l'UE au cours de la dernière décennie et prévoit en effet de remplacer ces capitaux par des crédits de l'UE. Cette intention est la bienvenue, mais elle n'est pas suffisante. Le CESE recommande que l'UE collabore avec les États membres pour créer les conditions indispensables à l'investissement de capital-risque en Europe.

6.6 La Commission a informé le CESE de ses intentions concernant le groupe sur les questions relatives aux technologies clés génériques, l'organe appelé à succéder au groupe de haut niveau. «Outre les représentants de chacune des six technologies clés génériques (nanotechnologies, microélectronique, biotechnologie, photonique, matériaux avancés et systèmes avancés de fabrication), il est proposé d'y inviter des représentants des TCG multiples (les produits les plus innovants sont des combinaisons de différentes technologies de ce type), et davantage d'utilisateurs industriels en aval (par exemple l'aéronautique, l'automobile, l'aérospatiale, la construction, l'énergie, l'alimentation, les appareillages médicaux, l'équipement, le design, etc.) que dans le premier groupe de haut niveau (car l'objectif de la stratégie dans ce domaine est de favoriser la production industrielle de produits basés sur des TCG)».

6.7 Beaucoup dépendra des sociétés représentées, de leur influence sur le groupe (beaucoup plus large) en question, de la mesure dans laquelle il parviendra à aider un plus grand nombre des 118 sociétés régionales du secteur des fabrications de haute technologie à atteindre un niveau mondial et, le plus important, de sa capacité à susciter l'apparition des 118 prochaines nouvelles sociétés à l'échelon régional.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État (JO C 11 du 15.1.2013).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance (refonte)»

COM(2012) 360 final — 2012/0175 (COD)

(2013/C 44/16)

Rapporteuse: **M^{me} Ellen NYGREN**

Le 11 septembre 2012, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance» (refonte)

COM(2012) 360 final.

La section spécialisée «Marché intérieur, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2012

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission de procéder à la refonte de la directive sur l'intermédiation en assurance et se déclare favorable dans les grandes lignes aux propositions présentées. Les raisons exposées pour la refonte du texte sont dûment motivées et la plupart des propositions se justifient.

1.2 Toutefois, certaines des propositions n'ont pas été analysées de manière adéquate et devront être examinées de plus près avant leur mise en œuvre. Dans certains cas, les définitions de certaines notions devront être clarifiées si l'on veut que la réglementation puisse avoir l'effet recherché.

1.3 Le CESE estime que globalement, les exigences en matière d'information du client sont raisonnables et dans l'intérêt du consommateur.

1.4 La Commission, dans sa proposition de directive, précise que les intermédiaires en assurance et les entreprises d'assurance doivent prendre des mesures afin d'identifier les conflits d'intérêts susceptibles de survenir lors de la médiation de produits d'assurance et qu'ils doivent en informer leurs clients. Le CESE estime qu'il s'agit d'une approche importante et souscrit aux objectifs qui sous-tendent la proposition, mais il propose toutefois quelques améliorations dont on trouvera le détail ci-après.

1.5 Le CESE se félicite de ce que soient fixées des exigences plus spécifiques concernant la protection du consommateur désireux d'acquérir des produits d'investissement assurantiel. Ces derniers sont souvent des contrats d'épargne-retraite qui possèdent une valeur financière considérable pour le consommateur et qui sont des investissements à long terme. Ces produits sont souvent d'une conception complexe et il peut être difficile au consommateur de juger et d'évaluer à l'avance les différences de contenu et de conditions. La protection des

consommateurs revêt dès lors une importance beaucoup plus grande pour cette catégorie de produits d'assurance que pour des produits moins sophistiqués ayant des implications financières moindres.

2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1 La directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance (IMD1) est la seule législation de l'Union européenne qui régit les points de vente des produits d'assurance, de manière à garantir les droits des consommateurs. Adoptée le 9 décembre 2002, elle devait être transposée par les États membres pour le 15 janvier 2005 au plus tard. Conçue comme un instrument d'harmonisation à minima énonçant des principes de haut niveau, elle a été mise en œuvre de manière très différente dans les 27 États membres. Le contrôle de mise en œuvre effectué par la Commission sur la période 2005–2008 avait déjà mis en évidence la nécessité de revoir l'IMD1.

2.2 Par ailleurs, les turbulences des marchés financiers que nous avons récemment traversés et que nous traversons encore ont montré l'importance de garantir aux consommateurs une protection efficace dans l'ensemble des secteurs financiers. En novembre 2010, le G20 a invité l'OCDE et d'autres instances internationales concernées à élaborer des principes communs dans le domaine des services financiers, en vue de renforcer la protection des consommateurs. La proposition de révision de l'IMD1 est également à envisager dans ce contexte.

2.3 La proposition de directive modifiée (IMD2) a pour finalité de rendre plus efficace la réglementation du marché de l'assurance de détail. Elle vise à garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs de la vente des produits d'assurance, tout en renforçant la protection des preneurs d'assurance.

2.3.1 Les objectifs globaux de la présente révision sont une concurrence équitable, la protection des consommateurs et l'intégration du marché. Ils visent à garantir la détection, la gestion et l'atténuation des conflits d'intérêts, à veiller à ce que les qualifications professionnelles des vendeurs soient à la hauteur de la complexité des produits vendus et à simplifier les procédures régissant les activités transfrontières.

2.3.2 La proposition de révision vise à étendre le champ d'application de la directive à tous les canaux de distribution de produits d'assurance et à ne pas le réserver aux seuls intermédiaires d'assurance.

2.3.3 De manière générale, la Commission considère la proposition comme un instrument d'harmonisation *a minima*, ce qui laisse aux États membres une marge de manœuvre pour fixer des exigences plus strictes afin de protéger les consommateurs.

3. Observations du CESE sur la proposition de directive

3.1 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission de procéder à la révision de la directive sur l'intermédiation en assurance et se déclare favorable dans les grandes lignes à la proposition. Les raisons exposées pour la révision sont dûment motivées et la plupart des propositions sont raisonnables. Le Comité appuie également l'inclusion dans la proposition d'une disposition prévoyant de réviser de nouveau la directive cinq ans après son entrée en vigueur. Toutefois, certaines des propositions n'ont pas été analysées de manière adéquate et devront être examinées de plus près avant leur mise en œuvre.

3.2 Champ d'application et définitions

3.2.1 L'article 1^{er} de la proposition élargit considérablement le champ d'application de la directive par rapport à la législation actuelle. La proposition étend la notion d'intermédiation en assurance, et couvre non seulement les intermédiaires indépendants, mais aussi les membres du personnel des entreprises d'assurance. Cette approche pourrait constituer un changement positif dans la mesure où elle aurait pour conséquence que le marché de l'assurance serait assujéti aux mêmes règles dans sa totalité. Les banques seront concernées, dans la mesure où ces établissements proposent également des contrats d'assurance dans leur gamme de produits.

3.2.2 De l'avis du CESE, il est essentiel de réglementer la situation de la vente des produits d'assurance quelle que soit la catégorie professionnelle du secteur de l'assurance qui effectue cette vente. Il semble dès lors étrange que la proposition mentionne expressément les activités de gestion et d'estimation, à titre professionnel, des sinistres.

3.3 Exigences professionnelles et organisationnelles

3.3.1 Le CESE se félicite de la proposition visant à demander aux États membres de veiller à ce que les intermédiaires d'assurance et le personnel des entreprises d'assurance exerçant des activités d'intermédiation en assurance actualisent en permanence leurs connaissances et leurs aptitudes dans ce domaine. Il est important à cet égard d'insister sur la responsabilité de

l'employeur de veiller à ce que son personnel ait accès à la formation professionnelle continue nécessaire à l'exercice de ses tâches d'une manière efficace et satisfaisante.

3.3.2 Le Comité souhaite ajouter à ce propos qu'il serait souhaitable que tous les intermédiaires en assurance, qu'ils soient employés par une entreprise ou qu'ils travaillent pour leur propre compte (en tant qu'indépendants), soient tenus d'une manière ou d'une autre de produire, le cas échéant, des justificatifs attestant de la pertinence de leur formation pour leur profession.

3.3.3 L'article 8 paragraphe 2 prévoit que toute personne exerçant directement des activités d'intermédiation en assurance doit avoir un casier judiciaire vierge en ce qui concerne des atteintes à la propriété ou d'autres infractions en rapport avec des activités financières. De l'avis du Comité, ces activités de contrôle devraient pouvoir être exercées par des autorités nationales officielles afin d'en garantir l'intégrité et d'éviter des procédures complexes et coûteuses. Une difficulté à cet égard pourrait résider dans l'hétérogénéité des critères retenus dans les différents pays quant à la nature des faits susceptibles de justifier une inscription au casier judiciaire, ce qui pourrait entraîner des différences d'application de la règle selon les pays.

3.4 Exigences en matière d'information

3.4.1 La proposition prévoit que toutes les communications, y compris commerciales, doivent être claires et non trompeuses. Les communications commerciales doivent être identifiables en tant que telles. Les intermédiaires en assurance doivent indiquer à leurs clients dans quelle mesure les informations qu'ils leur fournissent représentent un conseil sur les produits d'assurance. Il doit être précisé clairement si l'intermédiaire travaille pour le compte d'une entreprise d'assurance ou s'il agit de manière indépendante, et par qui il est rétribué. Le CESE estime que globalement, l'on peut considérer les propositions comme étant raisonnables et dans l'intérêt du consommateur.

3.4.2 Il pourrait y avoir un risque de voir des intermédiaires tenter de se dégager de leur responsabilité de conseiller le client en informant ce dernier que les informations qu'ils lui donnent ne constituent pas un conseil. La disposition proposée pourrait donner lieu dès lors à des problèmes d'interprétation. Si elle devait être retenue, il conviendrait de la compléter par une autre disposition prévoyant que s'il apparaît ultérieurement que l'intermédiaire a effectivement donné des conseils sur les produits qu'il est chargé de présenter, cela n'affecte en rien la capacité du client à obtenir une compensation au cas où ces conseils se révéleraient imprudents.

3.4.3 De nombreux produits d'assurance simples sont vendus sans que le moindre conseil soit fourni, par exemple sur internet. L'article 18 traite des ventes en l'absence de conseil. Le paragraphe 1 alinéa b) de ce même article, bien qu'il se rapporte à des situations où aucun conseil n'est fourni, prévoit que l'intermédiaire fournit des précisions quant aux raisons qui motivent tout conseil fourni au client. Cette formulation comporte une contradiction et il y a lieu d'éclaircir la proposition sur ce point.

3.4.4 L'article 20 prévoit, à titre d'obligation formelle, que toute information fournie aux clients est communiquée sur papier. Le nombre de dérogations prévues montre que ce n'est plus là la pratique courante. Il serait préférable de fournir les principaux éléments d'information du produit sur papier, assortis de références à des sources d'information complémentaires.

3.5 *Conflits d'intérêts et transparence*

3.5.1 La Commission, dans sa proposition de directive, part du principe que les intermédiaires en assurance et les entreprises d'assurance doivent prendre des mesures afin d'identifier les conflits d'intérêts susceptibles de survenir lors de la médiation de produits d'assurance et qu'ils doivent en informer leurs clients. Le CESE estime qu'il s'agit d'une approche importante et souscrit aux objectifs qui sous-tendent la proposition, mais il propose toutefois les améliorations suivantes.

3.5.2 L'article 17, paragraphe 1, alinéas d) à g), comporte des propositions de règles portant sur l'information relative à la nature de la rémunération de l'intermédiaire en relation avec le contrat d'assurance. Le CESE convient de la nécessité de fournir une information sur le mode de rémunération mais craint qu'une information trop détaillée sur le montant des sommes reçues, comme le prévoit l'alinéa g), n'induisse en erreur les clients qui réfléchissent à la décision qu'ils vont prendre. Il est important pour le client d'avoir une compréhension claire du prix total du produit et du montant de la rétribution de l'intermédiaire ainsi que de la rémunération, le cas échéant, de l'intermédiaire par l'entreprise d'assurance.

3.5.3 L'article 17 paragraphe 4 indique les informations à communiquer au client au sujet de la rémunération de l'intermédiaire pour chacun des paiements effectués après la conclusion du contrat d'assurance. Cette disposition s'apparente à de la surréglementation étant donné l'existence de formes de paiement automatisé tel que le débit direct, désormais couramment utilisé pour les contrats d'assurance à long terme. Communiquer au client une fois par an des informations relatives à la rémunération des intermédiaires pour chaque contrat d'assurance souscrit est suffisant.

3.5.4 Le CESE approuve la proposition de l'article 21 relative à la vente croisée, qui fait obligation à l'intermédiaire en assurance d'informer le client de la possibilité d'acheter séparément les différentes composantes du lot.

3.5.5 L'affirmation du principe général d'équité des conditions de concurrence entre les canaux de distribution importe fortement pour le bon équilibre de l'information et une transparence ne risquant pas d'entraîner des distorsions de concurrence.

3.6 *Exigences supplémentaires de protection du consommateur en ce qui concerne les produits d'investissement assurantiel*

3.6.1 Le CESE se félicite des exigences spécifiques fixées concernant la protection du consommateur désireux d'acquérir des produits d'investissement assurantiel. Il existe des différences d'une importance déterminante entre les contrats

d'assurance simples et les produits d'investissement assurantiel. Ces derniers sont souvent des contrats d'épargne-retraite qui possèdent une valeur financière considérable pour le consommateur et qui sont des investissements à long terme, dont la phase d'épargne et la phase de remboursement s'étendent sur plusieurs décennies. Ces produits sont souvent d'une conception complexe et il peut être difficile au consommateur de juger et d'évaluer à l'avance les différences de contenu et de conditions. La protection des consommateurs revêt dès lors une importance beaucoup plus grande pour cette catégorie de produits d'assurance que pour des produits moins sophistiqués ayant des implications financières moindres.

3.6.2 Le Comité aimerait toutefois davantage de clarté quant aux produits visés. L'article 2 paragraphe 4 de la proposition de directive fait allusion au règlement sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement. De l'avis du Comité, cette définition est trop vague; en effet, la proposition de directive comporte des exigences plus détaillées sur la protection des consommateurs dans ces cas de médiation, et il est important que le champ d'application de ces règles soit clair et pertinent afin que la protection du consommateur soit efficace dans la pratique ⁽¹⁾.

3.6.3 Lorsque l'intermédiaire informe le client que les conseils en assurance sont fournis sur une base indépendante, il est proposé à l'article 24 paragraphe 5 alinéa b) que l'intermédiaire ne perçoive ni honoraires, ni commission, ni autre avantage financier de la part d'un tiers. Le CESE approuve cette proposition eu égard aux intérêts particuliers des consommateurs qui sont en jeu dans cette situation précise.

3.7 *Règlement extrajudiciaire des litiges*

3.7.1 L'article 13 dispose que les États membres assurent la mise en place de procédures adéquates, efficace, impartiales et indépendantes en vue du règlement des litiges entre entreprises d'assurance et clients. Le CESE souhaite souligner l'importance à cet égard de faire de ces procédures de réelles voies de recours et de prévoir la possibilité de fournir l'administration de la preuve lors d'une procédure orale afin de satisfaire aux exigences de la directive. Dans le même temps, il relève l'importance de garantir la possibilité d'un règlement judiciaire des litiges afin que le consommateur ne se voie pas contraint de recourir à la forme alternative de règlement des litiges.

3.8 *Sanctions et mesures administratives*

3.8.1 L'article 26 de la proposition prévoit que les États membres veillent à ce que leurs sanctions et mesures administratives soient efficaces, proportionnées et dissuasives. Le CESE souscrit à ces objectifs.

3.8.2 L'article 28 paragraphe 2 alinéa f) propose cependant, dans le cas d'une personne physique, des sanctions pécuniaires administratives d'un montant maximal de 5 millions d'euros. De l'avis du Comité, ce montant est exagérément élevé, même s'il

⁽¹⁾ Avis CESE 1841/2012 du 14.11.2012 sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement» (pas encore publié au JOUE).

s'agit en l'occurrence du montant maximum susceptible d'être imposé à titre de sanction financière administrative. Il doute du bien-fondé de cette disposition, d'autant qu'elle concerne des sanctions administratives et non le paiement de dommages-intérêts ordonné par décision de justice en faveur d'une personne lésée.

3.9 Signalement des infractions

3.9.1 L'article 30 prévoit que les États membres veillent à ce que les autorités compétentes mettent en place des mécanismes efficaces pour encourager le signalement aux autorités compétentes des infractions. Le CESE souligne que les membres du personnel doivent avoir la possibilité de signaler toute infraction à l'autorité compétente sans devoir craindre de répercussions au titre du droit du travail ou autres. Ce point est important pour la sécurité juridique, pour une concurrence équitable et, bien entendu, pour la protection du consommateur. Les possibilités de signalement doivent également s'appliquer en cas de soupçon d'infraction à la législation en vigueur. Il ne suffit pas, en cas d'infraction, de renvoyer le personnel des entreprises d'assurance et des entreprises intermédiaires au système de signalement interne à l'entreprise.

4. Observations particulières

4.1 La définition de ce qu'est un produit d'investissement assurantiel revêt une importance cruciale; en effet, ce secteur est réglementé par des dispositions plus strictes que les autres produits assurantiels. Il est dès lors regrettable que la définition figurant dans l'article traitant de cette question soit libellée comme suit: «un contrat d'assurance *pouvant* également être classé comme (...)». Cette formulation peut donner lieu à des divergences d'interprétation quant à la définition du produit d'investissement assurantiel.

4.2 De même, le Comité estime que la définition de la notion de conseil manque de clarté. La proposition tente de définir cette notion en différents endroits. L'article 2 paragraphe 9 définit le conseil comme la fourniture de recommandations à un client; c'est là une définition extrêmement large du mot «conseil» qui pourrait porter à s'interroger sur la possibilité, pour un intermédiaire, de vendre des produits d'assurance sans donner de conseils.

4.2.1 L'on trouve également d'autres tentatives de définir la notion de conseil dans la proposition à l'examen. Au chapitre VI, l'article 17 paragraphe 1 alinéa c) prévoit que l'intermédiaire d'assurance «fonde ses conseils sur une analyse impartiale.» L'article 18 paragraphe 3 définit exactement ce qu'il convient d'entendre par «fonde ses conseils sur une analyse impartiale», à savoir que l'intermédiaire «est tenu de fonder ses conseils sur l'analyse d'un nombre suffisant de contrats d'assurances offerts sur le marché, de façon à pouvoir recommander, en fonction de

critères professionnels, le contrat d'assurance qui serait adapté aux besoins du client.»

4.2.2 La formulation de l'article 24 paragraphes 3 et 5 est légèrement différente. Il y est précisé que les conseils sont fournis «sur une base indépendante». La proposition précise que ces conseils fournis sur une base indépendante peuvent également reposer «sur une analyse large ou plus restreinte du marché».

4.2.3 En résumé, l'on trouve dans la proposition de directive plusieurs scénarios de médiation:

- la médiation en l'absence de conseil, par exemple en cas de vente sur internet;
- la médiation avec conseil, qui consiste à formuler une recommandation;
- la médiation avec conseil reposant sur une analyse impartiale, ce qui suppose de procéder à une telle analyse;
- la médiation avec conseil reposant sur une base indépendante:
 - laquelle repose à son tour soit sur une analyse large du marché, soit
 - sur une analyse plus restreinte du marché.

4.2.4 Comme on l'a vu ci-dessus, le conseil reposant sur une base indépendante suppose de préciser la manière dont il doit être formulé. Toutefois, la question de savoir si ces exigences formelles doivent reposer sur une analyse large ou d'une analyse plus restreinte du marché reste posée.

4.3 Article 17

4.3.1 Le Comité estime avec la Commission qu'il est important pour le consommateur que les conflits d'intérêts soient dévoilés et qu'il doit y avoir une certaine transparence en ce qui concerne les différents types de rémunération. Il y a lieu toutefois d'éviter de mettre l'accent exclusivement sur la transparence des rémunérations et de tenir compte des systèmes de «gestion de performance» sur lesquels reposent à la fois les rémunérations variables et les salaires fixes. Des conflits d'intérêts peuvent surgir alors même qu'aucune forme de rémunération variable n'a été versée, dans les cas où l'intermédiaire est tenu de se conformer à des objectifs opérationnels. Il peut dans biens des cas s'agir d'objectifs de vente pour un produit donné, mais il peut aussi s'agir d'objectifs de nature plus indirecte. De tels objectifs peuvent comporter des risques manifestes de conflits d'intérêts entre les objectifs fixés par l'entreprise d'assurance et les besoins du client qui recherche un produit d'assurance approprié.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain, et abrogeant la directive 2001/20/CE»

COM(2012) 369 final — 2012/192 (COD)

(2013/C 44/17)

Rapporteuse: **M^{me} KÖSSLER**

Le Conseil, en date du 7 septembre 2012, et le Parlement européen, en date du 11 septembre 2012, ont décidé, conformément aux articles 114 et 168, paragraphe 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain, et abrogeant la directive 2001/20/CE»

COM(2012) 369 final — 2012/192 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est conscient que la recherche clinique est une activité scientifique essentielle et en constante évolution dont l'objectif est de comprendre les maladies et de mettre au point les traitements médicamenteux pour les patients qui en sont atteints.

1.2 Dans le contexte des progrès scientifiques réalisés en matière de recherche clinique et de l'élaboration de thérapies novatrices, la protection des participants vis-à-vis de risques et charges déraisonnables doit être entièrement prise en compte et le bien-être des participants individuels doit prendre le pas sur tout autre intérêt.

1.3 Tant qu'il sera d'application, le règlement relatif aux essais cliniques (ci-après le règlement) constituera le système permettant d'évaluer la conception des nouveaux essais. Compte tenu de l'évolution de la science et de la technologie et de leur impact sur la manière de mener les essais et de tester les produits dans les essais cliniques à l'avenir, il est logique de prendre des mesures strictes permettant d'évaluer périodiquement le règlement et, le cas échéant, de l'amender.

1.4 Le CESE recommande la mise en place d'un espace unique de gouvernance à l'échelle de l'UE pour les essais cliniques au sein duquel les patients pourraient participer à différents essais cliniques dans différents États membres quel que soit leur pays d'origine ou de résidence, dans le respect des principes éthiques, scientifiques et techniques universels qui régissent l'évaluation des essais cliniques.

1.5 Le CESE accueille favorablement et défend vigoureusement et la mise en place et l'utilisation d'un portail unique,

tant pour les essais cliniques multinationaux que de pays individuels, les données ne devant plus ensuite être introduites dans les systèmes nationaux. Cet outil allégera la charge administrative engendrée par la directive actuelle et garantira l'harmonisation des conditions de présentation de demande imposées par les autorités nationales. En outre, le portail unique permettra de rationaliser le processus relatif au cycle de vie des essais cliniques étant donné qu'il facilitera l'inclusion dans un essai clinique d'États membres supplémentaires.

1.6 Le CESE préconise que la procédure d'évaluation coordonnée soit subdivisée en deux parties comme le propose le règlement, afin de créer un système clair et compréhensible qui empêche que les organes concernés répètent inutilement les évaluations, garantissant ainsi aux patients un accès aussi précoce que possible à un essai clinique plus ou moins au même moment dans tous les États membres concernés.

1.7 Le CESE demande l'inclusion explicite, dans le règlement, d'évaluations par les comités d'éthique indépendants (conformément aux exigences du paragraphe 15 de la déclaration d'Hel-sinki, chapitre II de la proposition, et de la directive 2001/20/CE). L'évaluation éthique représente une partie critique du processus d'autorisation des essais cliniques visant à garantir que les droits du patient soient respectés. Une approbation d'essai clinique ne devrait pas être accordée avant qu'un comité d'éthique indépendant n'ait rendu un avis favorable.

1.8 Le CESE invite l'Union à soutenir et à faciliter la coopération et l'échange d'informations scientifiques entre les États membres dans le cadre d'un réseau regroupant les comités d'éthique désignés par les États membres. Le CESE reconnaît l'existence d'EurecNet mais appelle de ses vœux la mise en place d'un organe officiel et axé sur les patients, qui remplacerait EurecNet. Il y a lieu d'inclure dans le règlement des dispositions concernant le réseau de comités d'éthique.

1.9 Le CESE soutient fermement le fait que les essais cliniques à faible intervention constituent une catégorie à part entière dans le règlement.

1.10 Le CESE salue l'intention de renforcer les garanties relatives au traitement des données à caractère personnel dans la mesure où il existe un équilibre approprié entre les droits des personnes et l'utilisation en toute sécurité des données des patients à des fins de recherche en matière de santé.

1.11 Le CESE soutient la création d'un groupe de consultation et de coordination des essais cliniques (GCEC) tel qu'établi à l'article 81.

1.12 Bien que les essais cliniques soient, la plupart du temps, réalisés dans le but de tester des médicaments, il convient de noter que dans certains cas les essais cliniques – ou études des performances cliniques – peuvent aussi concerner les dispositifs médicaux et les diagnostics *in vitro*. Les récentes propositions, présentées par la Commission, de règlement relatif aux dispositifs médicaux ⁽¹⁾ et de règlement relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ⁽²⁾ incluent des conditions pour les études des performances cliniques. Il est probable que les essais associant des dispositifs pharmaceutiques et des dispositifs de diagnostic vont se multiplier, en particulier dans le cadre de la médecine spécialisée. Il faut dès lors veiller à ce que les exigences et les procédures de demande concernant les médicaments et les dispositifs médicaux soient compatibles en évitant autant que possible les redondances.

1.12.1 Le CESE reconnaît que les données d'essai clinique jointes au dossier de demande d'une autorisation de mise sur le marché reposent sur des essais cliniques consignés avant leur lancement dans un registre public qui soit un registre primaire du système d'enregistrement international des essais cliniques de l'Organisation mondiale de la santé ou un registre approuvé par le Comité international des rédacteurs de revues médicales (CIRRM).

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 Ces dernières années, le nombre de demandes d'autorisation d'essai clinique dans l'UE a baissé considérablement (de 25 % entre 2007 et 2001), tandis que les coûts de réalisation de ces essais et le retard moyen enregistré à leur démarrage ont augmenté. D'après la Commission européenne, la directive 2001/20/CE a eu de nombreux effets sur les coûts et la faisabilité des essais cliniques, ce qui a provoqué une baisse de régime dans ce domaine au sein de l'UE.

2.2 La proposition à l'examen vise à accélérer, faciliter et rendre meilleur marché la conduite d'essais cliniques en établissant des règles harmonisées concernant l'autorisation et la conduite des essais cliniques, afin d'accroître l'attractivité de l'UE en tant que lieu d'essais cliniques, de réduire les coûts des essais cliniques et de promouvoir la santé publique.

2.3 La proposition prend la forme d'un règlement et remplace la directive 2001/20/CE. Cette forme juridique permettra aux États membres de s'appuyer sur un seul et même texte pour évaluer les demandes d'autorisation d'essai clinique, en lieu et place de mesures de transposition nationales divergentes. Elle permettra également aux acteurs concernés de planifier et de réaliser des essais cliniques, y compris multinationaux, sur la base d'un seul cadre réglementaire.

2.4 La proposition couvre les principaux éléments suivants: la procédure d'autorisation d'essai clinique, les notifications ayant trait à la sécurité, le consentement éclairé, la fabrication et l'étiquetage des médicaments testés, la réalisation de l'essai, la compensation des dommages, les responsabilités (des chercheurs, des promoteurs et copromoteurs), l'interlocuteur de l'Union européenne et les inspections.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de la révision de la législation européenne sur les essais cliniques, en ce sens qu'elle permettra à l'Europe de montrer qu'elle opère en tant que région unitaire et cohérente lorsqu'il s'agit de réglementer et de gérer la réalisation des essais cliniques et qu'elle présente des attraits pouvant amener les promoteurs à y réaliser leur recherche clinique et les patients à participer aux essais en la matière.

3.2 Le CESE reconnaît que les essais cliniques dans l'UE sont en déclin (en particulier la recherche universitaire qui a connu un net recul au sein de l'Union); cette situation n'est pas uniquement imputable à la législation de l'UE mais aussi à un certain nombre de facteurs de confusion. Il en va de même aux États-Unis, où le nombre des études cliniques a également diminué. Il est possible que ces dernières années, la crise économique ait contribué à ce recul. La législation européenne peut toutefois aider à résoudre ce problème.

3.3 Le CESE constate que la proposition à l'examen est susceptible de ralentir le rythme de ce déclin, mais que sous sa forme actuelle elle n'arrêtera pas complètement cette tendance ni ne la renversera. Elle permettra cependant de créer un environnement plus propice à la recherche clinique dans l'UE qui pourrait faciliter la mise en place d'un cadre plus compétitif en la matière à l'échelle planétaire.

3.4 Le CESE insiste sur le fait que la recherche scientifique progresse au rythme de nos connaissances scientifiques et techniques. Pour garantir que le règlement puisse continuer à soutenir la recherche clinique européenne, il est nécessaire de le réviser périodiquement avec les pleins pouvoirs d'y apporter les modifications nécessaires. La Commission soutient cette idée dans sa communication «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la globalisation. Mettre la compétitivité et la durabilité au centre» ⁽³⁾ dans laquelle elle déclare que «les évaluations systématiques de la législation doivent devenir une partie intégrante de la réglementation intelligente».

⁽¹⁾ COM(2012) 542 final.

⁽²⁾ COM(2012) 541 final.

⁽³⁾ COM(2010) 614 final.

3.4.1 Le CESE demande d'établir des dispositions prévoyant d'évaluer la mise en œuvre du règlement et d'en rendre compte à la lumière de l'expérience acquise, une attention particulière étant accordée aux différents types d'essais cliniques autorisés et aux progrès scientifiques et technologiques.

3.4.2 Le CESE recommande l'introduction de la clause de révision suivante: «Cinq ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, et par la suite tous les cinq ans, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application dudit règlement incluant des informations détaillées sur les différents types d'essais cliniques autorisés au titre de ce règlement y compris toute proposition de modification nécessaire».

3.4.3 Le CESE demande que, dans ce rapport, la Commission évalue l'impact des progrès scientifiques et technologiques sur la mise en œuvre du règlement.

3.5 Le CESE constate qu'en raison des exigences administratives disproportionnées imposées actuellement pour les essais cliniques à faible intervention, la recherche clinique universitaire en Europe est en déclin. Les essais cliniques à faible intervention sont principalement réalisés par les milieux universitaires et sont essentiels pour faire avancer et progresser la médecine.

3.5.1 Le CESE est favorable à la classification des essais cliniques à faible intervention au point d) du paragraphe 2 de l'article 5. Les lourdes obligations administratives imposées aux promoteurs seraient ainsi allégées et les patients pourraient ainsi à nouveau participer plus aisément à ces essais.

3.6 Le CESE recommande un règlement qui garantisse la mise en place d'un espace unique de gouvernance à l'échelle de l'UE pour les essais cliniques, qui permette aux patients d'accéder à des informations sur les essais cliniques et de participer à différents essais cliniques consécutivement dans différents États membres quel que soit leur pays d'origine ou de résidence et qui veille au respect universel des principes éthiques, scientifiques et techniques qui régissent l'évaluation des essais cliniques. Ces principes ont été approuvés par la Conférence internationale sur l'harmonisation dans ses directives des bonnes pratiques cliniques et sont conformes aux principes qui trouvent leur origine dans la déclaration d'Helsinki sur les principes éthiques applicables aux recherches médicales sur des sujets humains, élaborée par l'Association médicale mondiale. Le CESE estime que la déclaration d'Helsinki ne doit pas être mentionnée uniquement dans les considérants mais également à l'article 9.

3.7 Le CESE propose la mise en place d'un espace européen unique sans frontières pour la réalisation des essais cliniques, ce qui représenterait un changement radical permettant de renforcer considérablement l'attractivité de l'Europe en tant que lieu de réalisation de ces essais et de donner aux patients européens un accès aux traitements les plus innovants.

3.8 Le CESE insiste sur le fait que, pour faciliter la mise en œuvre du calendrier dans le cadre du mécanisme d'approbation tacite, il est nécessaire de préciser dans le texte qu'un essai peut

être lancé à la date de notification, sauf si l'État membre concerné fournit des motifs justifiant son refus de l'essai. Toutefois, les échéances prévues dans le cadre du mécanisme d'approbation tacite mentionné dans la proposition de règlement doivent être, à l'évidence, considérées comme trop courtes et doivent dès lors être étendues.

3.9 Le CESE reconnaît la nécessité d'un mécanisme visant à aider les comités d'éthique à partager leur expertise et leurs connaissances et à apprendre les uns des autres. La plateforme nécessaire à un tel réseau doit être coordonnée et financée au niveau de l'UE. Pour le CESE, les patients devraient obligatoirement être associés au processus afin que leur représentation adéquate garantisse que les décisions prises reflètent leurs intérêts et leurs réalités, démontrant ainsi leur participation au processus d'évaluation conformément à l'article 9.

3.10 Le CESE recommande de renforcer la coopération entre les comités d'éthique afin d'aider les États membres à être plus efficaces, à réaliser des économies d'échelle et à éviter les doubles emplois. Le règlement devrait faciliter la création de structures durables associant l'ensemble des autorités compétentes des États membres sur la base des projets pilotes existants et la consultation de nombreuses parties intéressées. Il devrait dès lors servir de fondement à la poursuite du soutien apporté par l'Union à cette coopération et à l'amélioration de l'efficacité dans l'évaluation des aspects cités au paragraphe 1 de l'article 6 et au paragraphe 1 de l'article 7.

3.10.1 Le CESE reconnaît que les frais d'assurance liés aux essais cliniques représentent des montants énormes pour les promoteurs et sont susceptibles d'entraîner de nouvelles augmentations du coût des médicaments dans les prochaines années. Toutefois, la tentative de la Commission européenne en vue de réduire les coûts de l'assurance en responsabilité civile pour les promoteurs ne devrait pas donner lieu à une détérioration de la sécurité des participants en cas de sinistre, ce qui pourrait arriver si l'assurance obligatoire était supprimée. Le CESE est opposé à une suppression générale de l'assurance obligatoire, tout en convenant que, dans des cas clairement définis, des exceptions devraient être autorisées.

3.10.2 La mise en place d'un mécanisme de compensation doit faire l'objet d'une définition plus détaillée, en particulier quant à la question de savoir comment et par qui ce mécanisme serait financé. La mise en place de mécanismes de compensation nationaux risque d'aboutir à des couvertures financières disparates suivant les États membres. De même, si les systèmes d'assurance en responsabilité médicale ou d'assurance en responsabilité du fait des produits ainsi que les règles différentes en matière de responsabilité différaient selon les États membres, cela pourrait éventuellement engendrer une détérioration en cas de dommage aux personnes.

3.11 La simplification des **notifications ayant trait à la sécurité**, et en particulier leur **centralisation** à l'Agence européenne des médicaments, constituera une avancée importante et devrait réduire les charges administratives inutiles liées à la pharmacovigilance tout en maximisant la capacité de l'UE à détecter les faits pertinents à temps.

3.11.1 Le CESE conseille de ne pas introduire des catégories de maladies ou de types de médicaments spécifiques dans le règlement. Ce dernier devrait être centré sur la sécurité des participants et la fiabilité des données obtenues. Si des maladies spécifiques font l'objet d'une classification propre au sein du règlement, il est fort à craindre qu'il y ait une surcharge de nouvelles classifications qui pourraient créer de la confusion dans l'esprit des promoteurs et des autorités nationales compétentes. Le risque est grand qu'un système exhaustif aille en fait à l'encontre des objectifs du règlement, à savoir: la simplification et l'harmonisation.

3.12 Le CESE soutient la création d'un groupe de consultation et de coordination des essais cliniques (GCEC) en tant qu'étape clé pour garantir une réelle harmonisation de la recherche clinique dans toute l'Europe. Afin d'optimiser le fonctionnement de ce groupe, les réunions ne devraient inclure que les parties mentionnées à l'article 81. Néanmoins, il y a lieu de veiller à ce que les parties concernées par le règlement aient la possibilité de soumettre des questions ou des thèmes de discussion à ce groupe consultatif. Cela permettrait d'accroître la transparence et d'améliorer l'équilibre entre toutes les parties prenantes associées aux essais cliniques, y compris les patients.

3.12.1 Le CESE plaide dès lors pour l'inclusion au paragraphe 5 de l'article 81 du texte suivant: «À la demande d'un groupe d'acteurs concernés, la Commission soumet une ou plusieurs questions concernant les aspects visés au paragraphe 2 de l'article 81 au GCEC afin qu'il en discute le plus rapidement possible et, le cas échéant, le convoque à cette fin. Si la Commission refuse de soumettre une question au GCEC ou de le convoquer conformément au souhait exprimé par un groupe de parties prenantes, elle en informe le requérant par écrit et précise les raisons qui la motivent. Lorsque le GCEC examine une question en vertu de cette disposition, la Commission s'assure que le requérant concerné soit informé du résultat de la discussion».

3.13 Tout en saluant l'intention de la Commission de renforcer les garanties relatives au traitement des données à caractère personnel, le CESE souligne la nécessité d'établir un équilibre approprié entre les droits des personnes et l'utilisation en toute sécurité des données des patients à des fins de recherche en matière de santé. Plus particulièrement, lorsque les patients participant aux essais cliniques ont donné leur consentement en bonne connaissance de cause de manière à permettre l'utilisation de prélèvements et de données pour des recherches futures, il y a lieu que soient respectés de bonnes pratiques cliniques et des principes éthiques.

4. Observations spécifiques

4.1 Le CESE soutient fermement une **structure de gouvernance unique à l'échelle européenne pour les essais cliniques** qui facilite considérablement la réalisation d'essais cliniques dans l'UE, qui soit une référence et un objectif en matière de modification et de révision du règlement.

4.2 Le CESE demande l'inclusion dans le règlement de dispositions relatives au **réseau de comités d'éthique**.

4.2.1 Les membres de ce réseau devront être désignés par les États membres qui communiqueront leur nom et leurs coordonnées à la Commission. Ces membres devront participer et contribuer aux activités du réseau qui reposera sur le principe de la bonne gouvernance, notamment la transparence, l'impartialité, l'indépendance de l'expertise, des procédures équitables et des consultations appropriées des parties prenantes et une participation significative des patients à tous les stades.

4.2.2 Les objectifs du réseau des comités d'éthiques consistent à:

- a) soutenir la coopération entre les comités ou organes d'éthique nationaux et locaux afin de rationaliser et d'harmoniser les processus de délivrance d'approbation de ces comités;
- b) aider à analyser la nature et le type d'informations pouvant être échangées;
- c) éviter de répéter inutilement les évaluations;
- d) veiller à ce que les patients participant aux essais cliniques au sein de l'UE soient protégés selon les mêmes principes éthiques universels;
- e) soutenir l'harmonisation des qualifications et de la formation des membres des comités d'éthique.

4.2.3 Le CESE soutient l'idée d'un financement de ce comité par le programme de recherche de l'UE. Seules les autorités et les organes du réseau désignés comme bénéficiaires par les États membres participants pourront bénéficier d'une aide de l'Union.

4.3 Le CESE reconnaît que les **délais** en cas de participation d'un État membre supplémentaire ne sont pas concurrentiels et ne sont pas conformes aux échéances de la partie II de l'évaluation par les États membres concernés visées à l'article 7. Un nouvel État membre concerné ne peut contester la conclusion de l'État membre rapporteur relative à la partie I, que pour les raisons suivantes:

- a) en cas de différences notables en matière de pratiques cliniques normales entre les États membres concernés et l'État membre rapporteur susceptibles d'entraîner pour le participant un traitement de qualité inférieure à la pratique normale;
- b) en cas de violation de la législation nationale visée à l'article 86, cette évaluation devrait pouvoir être réalisée en moins de temps que les 10/20 jours suggérés, par exemple en dix jours et la possibilité de suspendre le délai pour obtenir des explications complémentaires devrait être alignée sur les échéances visées à l'article 7 et au paragraphe 8 de l'article 14 pour la partie II de l'évaluation par les États membres concernés.

4.4 En ce qui concerne le processus d'évaluation, le CESE recommande que chaque État membre, en sus des conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, procède à l'évaluation de la demande en fonction du respect des critères en matière de protection des participants. Afin d'éviter de longues procédures pour l'autorisation d'essais cliniques qui retarderait l'accès des patients à ces essais, le CESE propose de modifier la première phrase du **paragraphe 2 de l'article 7** comme suit: «Chaque État membre concerné doit conclure son évaluation dans un délai de dix jours à compter de la date de validation, **en y incluant l'avis rendu par le comité d'éthique national, conformément à l'article 6, paragraphe 4**».

4.5 À la fin du **paragraphe 6 de l'article 8** il conviendrait d'ajouter la phrase suivante: «Le promoteur peut lancer l'essai clinique sans délai à la date de notification, sauf si l'État membre concerné a indiqué son désaccord conformément aux dispositions du paragraphe 2.»

4.6 Afin d'assurer la sécurité des patients, le Comité demande instamment une extension des délais prévus dans la proposition

de règlement. En particulier, les périodes suivantes devraient être prolongées: à l'article 5, paragraphe 2, de 6 à 14 jours; à l'article 5, paragraphe 4, 3^e alinéa, de 3 à 7 jours; à l'article 6, paragraphe 4, de 10 à 25 jours, de 25 à 35 jours et de 30 à 40 jours; à l'article 17, paragraphe 2, de 4 à 10 jours.

4.7 Les normes de protection prévues aux articles 31 et 32 de la proposition de règlement devraient se fonder sur les dispositions de la directive 2001/20/CE ou bien, à tout le moins, prévoir une option de non-participation pour les États membres eu égard à la protection des groupes vulnérables.

4.8 En ce qui concerne **les documents relatifs au respect des bonnes pratiques de fabrication (BPF)** pour le médicament expérimental (Annexe I, paragraphe 6), le CESE insiste pour inclure une disposition établissant que tout document relatif au respect des BPF pour le(s) médicament(s) expérimental(aux) figure au dossier et puisse faire l'objet d'une inspection afin de garantir le maintien de la sécurité du patient.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et la concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur»

COM(2012) 372 final — 2012/0180 (COD)

(2013/C 44/18)

Rapporteur: **M. LEMERCIER**

Le 10 septembre 2012 et le 11 septembre 2012, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 50 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et la concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur»

COM(2012) 372 final — 2012/0180 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve et soutient la proposition de la Commission d'une directive relative à la gouvernance des sociétés de gestion collective des droits numériques et à l'octroi de licences multiterritoriales (LMT) sur la musique au sein du marché unique.

1.2 Il considère en effet que le champ d'application est bien choisi, en raison de l'importance de la musique dans les marchés de contenus culturels en ligne, et pourra permettre d'acquérir des connaissances sur un mode transfrontière de gestion des droits, pouvant servir ultérieurement de modèle, ou tout au moins d'inspiration, pour la vente en ligne de tout contenu multimédia et de livres.

1.3 Le CESE a pris en considération l'étude d'impact ⁽¹⁾ ainsi que les réactions des milieux professionnels et des consommateurs; il partage le point de vue selon lequel il convient de fixer un cadre juridique uniforme pour les sociétés de gestion, et créer une sorte de passeport européen de licence pour la musique en ligne.

1.4 Il attire l'attention sur la nécessité d'apporter un soutien aux sociétés de gestion collective dans une phase transitoire afin que les sociétés de gestion collective (SGCD) s'adaptent à cette forme de distribution transfrontalière, qui leur pose des problèmes techniques et matériels dont le CESE est conscient.

1.5 Il approuve la base juridique proposée (art. 50 à 54 TFUE) qui concerne la liberté d'établissement et la libre prestation de services dans le marché intérieur. En ce qui concerne l'application de la directive sur les services, il y aurait lieu de réfléchir au fait que les sociétés de gestion collective sont des

entités sans but lucratif et présentent des particularités propres qui les différencient des entreprises.

1.6 Les créateurs se trouvent souvent dans une situation de grande précarité, dès lors que leur réussite est aléatoire et leur revenus irréguliers. Les sociétés de gestion collective peuvent les aider à mener à bien des actions culturelles, en apportant leur soutien à des répertoires plus fragiles et à des artistes qui entament leur carrière. Dans la mesure où elles fonctionnent sur la base du principe de solidarité, ces sociétés apportent une aide aux auteurs en difficultés et à la promotion de nouveaux talents. De fait, elles contribuent de manière significative au développement de la scène culturelle européenne et de l'économie de la culture.

2. La proposition de la Commission

2.1 Selon la Commission, l'acquis communautaire en vigueur en matière de droit d'auteur se cantonne à la définition du droit d'auteur et des droits voisins, aux limitations et exceptions et aux dispositions y relatives.

2.2 Très peu de dispositions de la directive «droit d'auteur» et des actes liés ⁽²⁾ traitent de la gestion collective des droits, et aucune n'établit un cadre relatif au fonctionnement des sociétés de gestion collective. Si des normes impératives relatives à leur gouvernance et à la transparence sont désormais établies et continuent d'être développées, cela résulte de la jurisprudence de la Cour de Justice et de décisions de la Commission.

⁽¹⁾ SWD(2012) 204 final (en langue anglaise seulement) et SWD(2012) 205 final.

⁽²⁾ Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22.5.2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information; divers actes liés -directives et recommandations- dont la Directive du Parlement européen et du Conseil du 10.3.2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive 2010/13/UE Services de médias audiovisuels).

2.3 Mais le droit varie en pratique d'un État membre à l'autre; les règles concernant les sociétés de gestion sont également diverses, mais surtout les modalités et les pratiques de contrôle de l'utilisation des fonds collectés et des répartitions au profit des ayants-droits varient considérablement en pratique et manquent souvent de transparence. On a pu même constater dans quelques pays des pratiques confinant à l'abus de biens sociaux.

2.4 Le but de la proposition est de «mettre en place un cadre juridique approprié pour la gestion collective des droits qui sont administrés par des sociétés de gestion collective pour le compte des titulaires de droits, en prévoyant:

- des règles qui garantissent une meilleure gouvernance et une plus grande transparence dans toutes les sociétés de gestion collective, et;
- en encourageant et en facilitant aussi la concession de LMT sur les droits des auteurs relatifs à leurs œuvres musicales par des sociétés de gestion collective qui les représentent.»

2.5 Seul un acte juridique approprié (ici, une directive) au niveau européen peut permettre d'atteindre les buts ainsi fixés, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2.6 Le CESE approuve les buts de la proposition et les autres dispositions juridiques prévues pour les atteindre. Il approuve également la base juridique choisie pour la directive: les articles 50 et 51 à 54 du TFUE, et le fait qu'aucune incidence budgétaire ne résulte de la proposition.

3. Remarques générales

3.1 Le CESE s'est déjà prononcé⁽³⁾ sur les normes essentielles qui devraient être établies sous une forme contraignante en matière de gestion collective des droits et de fonctionnement des sociétés de gestion, afin d'assurer une répartition équitable des fonds collectés en faveur des auteurs et autres ayants-droits, un fonctionnement transparent de la gestion qui devrait être contrôlée par les membres des sociétés de gestion et par une autorité administrative ou judiciaire indépendante de contrôle des comptes qui devrait rendre public un rapport périodique sur l'activité de chaque société de gestion, comme c'est déjà le cas dans plusieurs États membres.

3.2 L'esprit du projet de directive devrait être conforme à celui de la directive «droit d'auteur», selon lequel toute harmonisation du droit d'auteur et des droits voisins doit se fonder sur un niveau de protection élevé. Leur protection contribue en effet au maintien et au développement de la créativité dans l'intérêt

des auteurs, des interprètes ou exécutants, des producteurs, des entreprises et du public en général.

3.3 Le choix du marché de la musique pour une proposition législative peut s'expliquer par l'importance relative de la musique dans le marché européen par rapport aux autres offres culturelles, et par des raisons techniques, puisque la musique n'exige pas d'adaptation linguistique de l'offre.

3.4 Il aurait peut-être été préférable de présenter deux projets de directives, l'une à portée générale sur les sociétés de gestion collective et l'autre relative aux LMT pour la distribution de musique en ligne.

3.5 Néanmoins, le CESE peut accepter une directive unique, compte tenu du rôle primordial des SGCD dans la diffusion de la musique; ce sont elles qui sont le mieux placées pour gérer les licences et collecter les rémunérations pour les titulaires des droits, et se charger de leur répartition. Mais en choisissant librement de confier la gestion de leurs droits à une SGCD, les titulaires doivent conserver la possibilité d'en contrôler l'usage et de vérifier que la gestion financière est transparente et équitable.

3.6 Le CESE estime que des normes volontaires, telles que souhaitées par les sociétés de gestion, seraient insuffisantes pour garantir aux auteurs et aux ayants-droits les règles de gestion ouvertes, claires et uniformes, auxquelles ils aspirent. Des règles de *soft law* contribueraient en pratique au maintien d'une diversité et d'un rôle excessifs des règles territoriales qui dominent et qui fragmentent le marché européen de la diffusion des contenus culturels en ligne.

3.7 Le CESE considère que la directive constitue l'acte approprié, puisqu'elle unifie le droit tout en permettant aux États membres de procéder à des ajustements dans l'application, prenant en compte les circonstances et particularités nationales.

3.8 En ce qui concerne les sociétés de gestion, le CESE approuve entièrement l'affirmation selon laquelle «dans tous les secteurs, la gestion collective des droits doit être adaptée pour que le service fourni aux membres et aux utilisateurs soit efficace, fiable, transparent et responsable». Ces exigences s'inscrivent très naturellement dans le contexte de l'Agenda numérique pour l'Europe et de la stratégie Europe 2020 «pour une croissance intelligente, durable et inclusive», et des communications de la Commission intitulées «Vers un marché unique des droits de propriété intellectuelle» et «Un cadre cohérent pour renforcer la confiance dans le marché unique numérique du commerce électronique et des services en ligne» et du suivi du «Livre vert sur la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles dans l'Union européenne».

⁽³⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 28 et JO C 318 du 29.10.2011, p. 32.

3.9 «La recommandation 2005/737/CE de la Commission relative à la gestion collective transfrontière du droit d'auteur et des droits voisins dans le domaine des services licites de musique en ligne a invité les États membres à promouvoir un environnement réglementaire adapté à la gestion du droit d'auteur et des droits voisins aux fins de la prestation de services licites de musique en ligne et à améliorer les normes de gouvernance et de transparence des sociétés de gestion collective.»

3.10 Mais les recommandations ne constituent pas des normes impératives; la proposition de directive comble cette lacune.

3.11 De plus, «la présente proposition complète la directive 2006/123/CE du 12.12.2006 sur les services dans le marché intérieur, qui vise à créer un cadre juridique pour assurer la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres. Les sociétés de gestion collective relèvent de la directive 2006/123/CE en tant que prestataires de services de gestion collective.» Le CESE s'interroge sur l'application "mutatis mutandis" de la directive sur les services, dans son intégralité, aux sociétés de gestion collective. Il conviendrait d'étudier de manière plus approfondie les particularités de ces sociétés à but non lucratif.

3.12 C'est donc en pleine cohérence avec le droit actuel et les perspectives tracées par les programmes de développement du marché intérieur, et en conformité avec les accords internationaux auxquels les États membres sont parties, que le projet de directive a été conçu, et le CESE approuve les dispositions proposées.

3.13 Comme la Commission, le CESE, en pleine cohérence avec ses avis antérieurs, favorise l'option d'un cadre de gouvernance et de transparence qui codifierait les principes existants et fournirait un cadre plus élaboré de règles sur la gouvernance et la transparence, en augmentant les possibilités de contrôle des sociétés de gestion collective. L'examen annuel de la gestion tant par l'ensemble des affiliés que par une autorité ou une institution indépendantes peut seul garantir le respect de la bonne gouvernance.

3.14 Néanmoins, le CESE se pose des questions quant aux capacités techniques de nombreuses sociétés de gestion opérant actuellement sur le territoire communautaire à assumer sans difficultés la gestion de LMT.

3.15 Un autre problème important est constitué par l'agrégation des répertoires; la Commission propose un «passport européen» qui faciliterait considérablement cette agrégation, et par suite l'octroi des licences. Cela «permettrait de fixer des règles communes (...) et générerait une pression concurrentielle sur les sociétés afin qu'elles mettent au point des pratiques de licences plus efficaces». Le CESE partage cette approche.

3.16 Il approuve également la base juridique de l'article 50 du TFUE (ex art. 44 TCE) relatif à la liberté d'établissement, ainsi

que les articles 53 (ex 47) et 62 (ex 55) du TFUE, ce dernier renvoyant aux articles 51 à 54 du TFUE sur la libre prestation de services.

4. Remarques particulières

4.1 Le droit d'auteur et les droits voisins doivent favoriser la création artistique par une rémunération équitable ou proportionnelle des titulaires de ces droits et de leurs héritiers pour une durée de 50 à 95 ans, selon les droits protégés et les législations des pays membres de l'OMPI. Cette rémunération devrait assurer une sécurité matérielle suffisante pour leur permettre de continuer à créer. En pratique, dans le secteur musical comme dans d'autres, très peu d'auteurs peuvent vivre de leurs droits, notamment en raison du fonctionnement qu'ils qualifient d'opaque des SGCD et du contrôle de la production et de la distribution par des oligopoles transnationaux.

4.2 En pratique, l'essentiel des montants dus par les utilisateurs de licences sont recouverts par des sociétés de collecte et de gestion des droits, nationales ou internationales, qui les redistribuent entre les auteurs affiliés:

- soit en fonction de clés de répartition propres à chaque SCGD pour les recouvrements forfaitaires, source de l'opacité de leur activité;
- soit selon des comptes individuels quand les titulaires de droits et les œuvres licenciées sont individuellement identifiés (cela s'applique dans la distribution en ligne où l'information complète nécessaire est plus facilement disponible).

4.3 Cependant, la part revenant effectivement aux titulaires de droits en France, par exemple, est généralement comprise entre 9 et 10 % des revenus de l'industrie musicale, qu'il s'agisse de vente de CD ou de distribution en ligne, bien que les coûts de distribution en ligne soient bien moins élevés que off-line. Les sociétés de production, surtout les «majors», perçoivent respectivement environ 50 % des revenus offline et plus de 60 % online; les frais de fonctionnement perçus par les SGCD sont souvent très élevés, et l'affiliation emporte l'obligation pour les affiliés à donner à la société l'exclusivité sur toutes leurs œuvres. Les producteurs facturent en outre souvent aux auteurs des frais de publicité ou autres qui réduisent encore leur part.

4.4 Le CESE relève que le projet de directive répond aux besoins d'harmonisation dans le marché intérieur, selon la base juridique choisie, et en même temps aux demandes de transparence, d'équité et de contrôle de la gestion formulées par les titulaires de droits, et aussi de rémunération équitable des affiliés, en ce qui concerne les SGCD; trop d'affiliés ont le sentiment de ne jamais rien recevoir, tandis qu'un faible nombre d'affiliés se taillent la part du lion⁽⁴⁾; mais il relève aussi que

⁽⁴⁾ http://senat.fr/lc/lc30_mono.html – étude comparative sur les sociétés de gestion collective en Europe.

les contrats inégaux imposés par les majors de l'édition et de la distribution du secteur musical restent en vigueur et continueront d'empêcher la plupart des auteurs et ayant droits de percevoir une rémunération équitable pour leur travail. Le projet de législation est donc incomplet, aux yeux du Comité, pour assurer une réelle promotion de la culture et des œuvres littéraires et artistiques par une rémunération correcte des auteurs et créateurs.

4.5 Il s'agit enfin de dispositions «à minima» qui laissent une large marge aux États membres dans la transposition, pour leur permettre de mieux répondre aux demandes des auteurs et créateurs et pour promouvoir au mieux la culture et sa diffusion. Le CESE ne saurait donc partager l'analyse de certaines assemblées législatives, qui estiment que le projet de directive ne respecterait pas la subsidiarité, car il serait trop directif et détaillé. Il invite en outre la Commission à réfléchir à la manière de faire profiter effectivement les auteurs de la réduction des coûts de distribution pour la diffusion de musique online, car le surcroît de revenus est accaparé par un seul acteur du marché, qui espère ainsi compenser la baisse des revenus de la distribution offline. Les majors en effet, par des contrats inégaux et un lobbying intense pour des législations très répressives des échanges en ligne, s'efforcent de maintenir une économie de la rareté face à internet qui permet une diffusion de masse illimitée pour un coût très faible.

4.6 Les artistes devraient avoir une meilleure maîtrise de la promotion de leurs œuvres en ligne et des revenus qu'elles génèrent. Ils devraient pouvoir distribuer directement certaines œuvres, gratuitement ou à faible coût, pour leur promotion; de nouvelles sources de financement du travail des auteurs ont été rendues possibles par l'internet, comme l'appel au financement par les auditeurs des productions à venir. La directive devrait donner davantage de contrôle et de possibilités aux auteurs.

4.7 Le CESE salue l'article 38 qui invite les États membres à prévoir des sanctions pour assurer le respect des dispositions transposées dans leur droit interne.

4.8 Le titre II traite du premier volet de la directive, celui de l'organisation et du fonctionnement des SGCD de toute nature. Les exigences de transparence et les obligations d'information, questions sur lesquelles le CESE insiste tout particulièrement, sont traitées de manière satisfaisante au chapitre 5 du titre II (art. 17 à 20).

4.9 Des dispositions complémentaires renforcent encore les obligations de transparence. L'article 8 traite notamment des fonctions de surveillance, offrant des garanties de bonne gestion aux membres, et le CESE appuie les dispositions prévues à cet effet. Le titre IV, relatif aux litiges (art. 34 à 40), dont les procédures de plainte (art. 37), complète de manière effective les dispositifs relatifs au fonctionnement des

SGCD, en permettant aux membres de contester une gestion estimée fautive de leurs droits.

4.10 En ce qui concerne certains des critères proposés pour ne pas imposer les LMT aux SGCD de petites dimensions, le CESE constate que le marché risque de connaître des concentrations, ce qui pourrait provoquer des distorsions de concurrence au détriment des acteurs de moindre taille, comme ceux de certains pays à faible population, ou de certaines minorités nationales, dont la contribution aux cultures de l'Europe peut demander des mesures particulières de soutien pour participer au marché européen des licences. Le CESE estime que, pour ces considérations de diversité culturelle, en conformité avec l'art. 107 TFUE, les SGCD de faibles dimensions dans ces pays devraient pouvoir bénéficier de soutiens publics, afin de pouvoir valoriser directement leurs catalogues au niveau européen et offrir par elles-mêmes des LMT.

4.11 Les dispositions prévues pour éviter les conflits d'intérêts, garantir la transparence et l'efficacité de la gestion, ainsi que l'information des membres des SGCD sont pertinentes; en particulier l'article 9 qui établit les obligations des personnes assurant la gestion effective des SGCD.

4.12 Le titre III (art. 21 à 33) concerne les licences européennes dans le domaine de la musique en ligne. L'article 21 (Concession de LMT dans le marché intérieur) pose le principe du contrôle effectif du respect des dispositions du titre III par des autorités compétentes (voir leur définition art. 39).

4.13 L'article 22 (Capacité à traiter les LMT) concerne des dispositions centrales du 2^e volet. Les SGCD compétentes pour délivrer des LMT doivent être capables de traiter par voie électronique, de manière transparente et efficace, les données requises pour la gestion des licences, pour la facturation aux utilisateurs, la perception des droits d'auteur et la distribution des montants dus aux titulaires de droits. Le CESE approuve les exigences détaillées (paragraphe 2) et leur caractère minima, mais souligne les difficultés pratiques qui seront rencontrées pour évaluer si elles ont un caractère dirimant ou non.

4.14 Les exigences envers les SGCD sont nécessaires. L'article 23 (Transparence de l'information sur les répertoires multiterritoriaux) demande que «ces informations précisent les œuvres musicales représentées, les droits représentés, en tout ou en partie, et les États membres représentés» et l'article 24 (Exactitude de l'information sur les répertoires multiterritoriaux) demande à la SGCD d'établir «des procédures permettant aux titulaires de droits et aux autres SGCD de contester le contenu des données visées à l'article 22, § 2, ou les informations fournies conformément à l'article 23». Le CESE estime que la preuve par tout moyen légal doit être acceptée par la SGCD, qui doit alors effectuer avec diligence les corrections nécessaires.

4.15 La nécessité, pour la SGCD, de contrôler l'utilisation des droits par les prestataires auxquels elle a accordé une LMT, l'oblige à offrir la possibilité de déclarer en ligne l'utilisation effective des droits au moyen d'une méthode reconnue par les normes volontaires et les pratiques en vigueur. Le CESE approuve la possibilité de refuser des déclarations faites dans un format propriétaire alors qu'elle avait offert le moyen de le faire suivant une norme reconnue pour l'échange électronique de données.

4.16 Le CESE souligne que le recours à des standards ouverts et libres, y compris pour la facturation en ligne (art. 25), constituerait une solution appropriée et acceptable en toutes circonstances, et cela devrait être précisé ici.

4.17 Le CESE approuve les exigences posées dans l'article 25 en matière de facturation: exactitude, célérité, aussitôt après l'utilisation de la LMT, ainsi que l'obligation d'offrir des voies de recours au prestataire en cas de contestation de la facture. Le paiement aux titulaires des droits doit se faire selon les critères d'exactitude et de rapidité (art. 26). Le CESE approuve les exigences détaillées d'information des titulaires de droits accompagnant le paiement, ainsi que la justification des honoraires perçus.

4.18 Le CESE soutient encore les dispositions des articles 27, 28 et de l'article 29 (Obligation de représenter une autre société de gestion collective pour la concession de LMT) permettant à une SGCD qui ne concéderait pas ou ne proposerait pas de concéder des LMT sur les droits relatifs aux œuvres de son propre répertoire de demander à une autre société de gestion collective satisfaisant aux exigences de la directive de conclure avec elle un accord de représentation pour représenter ces droits.

4.19 Le CESE demande que la formulation soit clarifiée: s'agit-il ou non d'une obligation d'accepter le mandat dans les circonstances prévues dans l'article 29, § 1?

4.20 Le CESE approuve également les dispositions relatives à la concession de LMT de l'article 30 (Accès à la concession de LMT), de l'article 31 (Concession de LMT par des filiales de sociétés de gestion collective), et de l'article 32 (Conditions de concession de licences pour les services en ligne).

4.21 Le CESE est d'accord avec la dérogation (art. 33) qui fait que les exigences du titre III ne s'appliquent pas aux SGCD qui concèdent, sur la base de l'agrégation volontaire des droits demandés, une LMT sur les droits en ligne relatifs à des œuvres demandées par un radiodiffuseur pour ses programmes de radio ou de télévision.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 443/2009 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières neuves»

COM(2012) 393 final — 2012/0190 (COD)

et sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 510/2011 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers neufs»

COM(2012) 394 final — 2012/0191 (COD)

(2013/C 44/19)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 11 septembre 2012, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1 et 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 modifiant le règlement (CE) n° 443/2009 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières neuves»

COM(2012) 393 final — 2012/0190 (COD)

et la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 510/2011 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des véhicules utilitaires légers neufs»

COM(2012) 394 final — 2012/0191 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans ses avis, le CESE a toujours appuyé l'ensemble des initiatives de la Commission visant à réduire les émissions de CO₂ afin de réaliser une Europe sobre en carbone d'ici à 2050, année pour laquelle le secteur des transports devrait réduire ses émissions de 60 %.

1.2 Le CESE rappelle qu'en février 2011, le Conseil européen a confirmé l'objectif de l'UE consistant à réduire, à l'horizon 2050, les émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % par rapport aux niveaux de 1990 ⁽¹⁾. Selon le groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, les pays développés doivent réaliser les objectifs de réduction conjointement, compte tenu des efforts qui doivent être consentis par les pays en développement. Ceci devrait permettre de réduire les émissions de 50 % au niveau mondial à l'horizon 2050 en appliquant un objectif de réduction pour la période post-Kyoto s'inscrivant dans un cadre législatif global à adopter d'ici à 2015 et à mettre en œuvre à partir de 2020.

1.3 Le CESE est favorable à la fixation d'objectifs de plus en plus stricts en matière de lutte contre le changement climatique, essentiellement dans le secteur du transport routier, qui est responsable de 24 % de l'ensemble des émissions de l'UE en gaz carbonique (CO₂), le principal gaz à effet de serre (GES). Entre 1990 et 2010, ces émissions ont quasiment augmenté de 23 %, une tendance qui n'est plus soutenable dans le contexte de la politique climatique de l'UE.

1.4 Le CESE appuie les modifications apportées aux deux propositions, mais souligne qu'il faudra agir de manière harmonisée et efficace pour garantir une utilisation sûre et compétitive des ressources, de manière à lever l'ensemble des obstacles qui entravent le marché intérieur des transports, à promouvoir des technologies propres et à moderniser les réseaux de transport. Le Comité demande que soient rapidement adoptées les réglementations prenant en compte ses suggestions.

1.5 Le CESE juge particulièrement important de fixer des objectifs à long terme, y compris pour la période après 2020, afin de préserver la compétitivité du marché unique. Le CESE

⁽¹⁾ COM(2011) 885 final.

soutient la Commission dans son intention de fixer, d'ici à 2014, de nouveaux objectifs pour l'après 2020, à condition qu'elle effectue une analyse d'impact rigoureuse et approfondie. Le CESE recommande de réexaminer, d'ici à 2017, les objectifs à la lumière de l'évolution des technologies, des prévisions sur l'évolution du marché et des exigences en matière de lutte contre les gaz à effet de serre. Les entreprises réclament à juste titre un cadre législatif stable et anticipé, qui doit aller de pair avec la possibilité de réaliser concrètement des objectifs très ambitieux.

1.6 Comme dans ses précédents avis, le CESE recommande l'élaboration d'un modèle qui internalise dans le calcul du CO₂ l'ensemble des émissions qui sont en rapport avec la production des voitures. L'empreinte carbonique à prendre en compte devrait porter sur l'intégralité de leur cycle de vie.

1.7 Le CESE approuve la proposition de la Commission d'évaluer, d'ici à 2014, le paramètre d'utilité à adopter. En effet, il considère depuis longtemps déjà qu'il est opportun de privilégier l'empreinte par rapport à la masse afin d'encourager le développement de véhicules plus légers, ayant un impact environnemental moindre et une consommation plus faible.

1.8 Le CESE invite la Commission à se pencher à nouveau sur la proposition relative à la fonction linéaire (pourcentage de la pente) et rappelle que 60 % signifie un excédent de 4,6 g de CO₂ pour les voitures personnelles. Plus le pourcentage se rapproche de 100, plus les véhicules lourds sont avantagés.

1.9 En ce qui concerne les véhicules utilitaires légers (VUL), la Commission a adopté une proposition prévoyant une pente de 100 %, de sorte que les constructeurs de VUL ayant une masse élevée auront moins de charges.

1.10 Le CESE est favorable à la politique mise en place concernant les primes accordées après 2020, qui prévoit une harmonisation à 95 euros par gramme de CO₂ pour les voitures particulières et les VUL, et considère que ces fonds devraient être affectés à des activités visant à renforcer l'industrie automobile.

1.11 Le CESE juge essentiel de préserver le rôle moteur que joue l'UE au niveau international en matière de mobilité durable; toutefois, tarder à introduire les nouvelles technologies et faire preuve de peu d'ambition pourrait condamner l'industrie des transports de l'UE à un déclin irréversible sur un marché mondial qui évolue rapidement.

1.12 Le CESE recommande que l'on adopte un étiquetage relatif aux caractéristiques techniques des émissions des différents modèles qui soit comparable, clair et exhaustif concernant toutes les émissions nocives. Il convient de modifier le système actuel, qui laisse aux États membres le choix en matière d'étiquetage, au profit d'un système d'étiquetage unique dans l'UE et, le cas échéant, établi en concertation avec les autres partenaires internationaux. Actuellement, un même véhicule peut être étiqueté diversement en ce qui concerne ses émissions si l'État membre concerné adopte le système du «label relatif» et non,

comme le voudrait le bon sens, le «label absolu», basé sur la valeur absolue des émissions produites plutôt que sur la comparaison avec les concurrents du même segment.

1.13 S'agissant des VUL, le CESE recommande pour les objectifs futurs une mise en œuvre des dispositions en adéquation avec les délais de réalisation du secteur (7 à 10 ans contre 5 à 7 ans pour les voitures particulières). Les caractéristiques de production des VUL ne permettent pas une adaptation aussi rapide de la conception, a fortiori dans la situation de crise très aiguë que traverse le marché dans plusieurs pays.

2. Les propositions de la Commission

2.1 Le 11 juillet 2012, la Commission européenne a adopté deux propositions modifiant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers.

2.2 La Commission entend atteindre les objectifs suivants d'ici 2020:

— 147 g de CO₂/km en moyenne pour les véhicules utilitaires légers neufs

— 95 g de CO₂/km pour les voitures particulières neuves.

2.3 Pour atteindre cet objectif à l'horizon 2020, la Commission propose les modalités suivantes concernant les voitures particulières neuves:

— le paramètre de l'utilité reste la masse du véhicule en ordre de marche;

— la courbe de valeurs limites reste linéaire avec une pente de 60 % par rapport à la flotte de référence, qui continue de correspondre à la flotte de 2006 et est conforme à la courbe de valeurs limites pour 2015;

— entre 2020 et 2023, des bonifications sont introduites pour les voitures dont les émissions sont inférieures à 35 g de CO₂/km, avec un coefficient multiplicateur de 1,3 et dans les limites d'un total cumulé de 20 000 véhicules par constructeur sur toute la durée du programme;

— l'objectif en matière de dérogations pour les constructeurs spécialisés est mis à jour pour 2020;

— les constructeurs qui représentent moins de 500 immatriculations de voitures particulières neuves par an sont exemptés de l'obligation de respecter un objectif d'émissions de CO₂;

— une plus grande souplesse est autorisée quant aux délais relatifs aux décisions d'octroi de dérogations pour les petits constructeurs;

— les éco-innovations sont maintenues lorsqu'une procédure d'essai révisée est mise en œuvre;

— la prime sur les émissions excédentaires est maintenue à 95 EUR par g/km par véhicule;

2.4 Pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2020, la Commission propose les modalités suivantes concernant les véhicules utilitaires légers:

— le paramètre de l'utilité reste la masse du véhicule en ordre de marche;

— la courbe de valeurs limites reste linéaire avec une pente de 100 % par rapport à la flotte de référence;

— les constructeurs qui représentent moins de 500 immatriculations de véhicules utilitaires légers neufs par an sont exemptés de l'obligation de respecter leur objectif d'émissions spécifiques;

— une plus grande souplesse est autorisée quant aux délais relatifs aux décisions d'octroi de dérogations pour les petits constructeurs;

— les éco-innovations sont maintenues lorsqu'une procédure d'essai révisée est mise en œuvre;

— la prime sur les émissions excédentaires est maintenue à 95 EUR par g/km par véhicule.

2.5 Les objectifs fixés permettront de réduire les émissions moyennes des voitures particulières neuves, qui passeront de 135,7 g de CO₂/km en 2011 à 95 g de CO₂ par km en 2020, un objectif de 130 g de CO₂/km devant obligatoirement être atteint en 2015. Quant aux émissions des camionnettes, elles diminueront pour passer de 181,4 g de CO₂/km en 2010 (la dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles) à 147 g de CO₂/km en 2020, un objectif de 175 g de CO₂/km devant obligatoirement être atteint en 2017.

3. Introduction

3.1 Comme dans les avis qu'il a élaborés précédemment sur les propositions législatives relatives aux activités humaines à l'origine d'une augmentation des émissions de CO₂, le CESE souscrit à l'objectif consistant à fixer des limites de plus en plus strictes en matière de réduction des gaz à effet de serre et estime essentiel que les producteurs et les consommateurs adaptent leur comportement de manière à atténuer les effets du changement climatique. Dans ce contexte, il ne faut négliger aucune mesure raisonnable susceptible de réduire de façon tangible les émissions des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers qui, ensemble, sont à l'origine d'environ 15 % des émissions totales de CO₂ dans l'UE, y compris les émissions liées à la fourniture du carburant.

3.1.1 Le CESE considère qu'il est essentiel de renforcer la législation européenne pour l'après 2020 afin de préserver le rôle moteur de la technologie au niveau mondial essentiellement en raison des investissements considérables consentis dans l'innovation, en liaison avec un marché intérieur exigeant.

3.1.2 Le CESE appuie avec conviction les modifications apportées au cadre législatif en matière de réduction des émissions de gaz carbonique des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs après 2020. Ces modifications poursuivent des objectifs clairs fixés par une législation efficace et donnent une ligne directrice précise et stable pour les investissements qui permettront de continuer à stimuler l'innovation de la part des constructeurs de véhicules et des fournisseurs de composants et à renforcer l'avantage concurrentiel de l'industrie européenne dans ce secteur.

3.1.3 Le CESE considère que l'introduction de règles modernes et harmonisées permettra une meilleure surveillance du marché afin d'instaurer un climat de saine concurrence entre les producteurs européens de technologies plus efficaces sur le plan de la consommation et des émissions.

3.1.4 Le CESE souligne que les mesures préconisées se traduiront par des économies nettes pour le consommateur: il ressort de l'analyse de la Commission que les objectifs fixés à l'horizon 2020 peuvent être atteints et sont sains sur le plan économique. Les objectifs estimés sont efficaces sur le plan des coûts, la technologie est facilement disponible sur le marché et sa mise en œuvre devrait donner une impulsion à l'emploi et bénéficier aux consommateurs et à l'industrie.

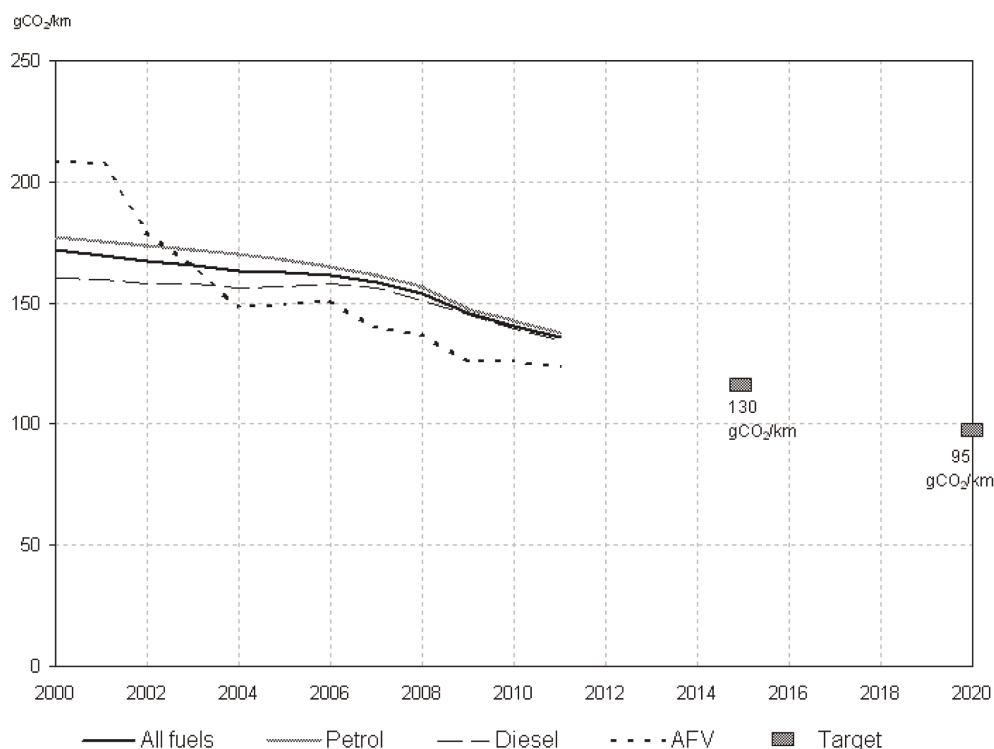
4. Observations

4.1 Voitures particulières — COM(2012) 393

4.1.1 Le CESE rappelle qu'environ 12,5 % de l'ensemble des émissions de CO₂ de l'Union européenne sont imputables aux voitures particulières. La quantité de CO₂ produite est directement proportionnelle à la quantité de carburant consommée, ce qui signifie que les véhicules sobres en gaz carbonique sont plus efficaces en termes de consommation de carburant et s'avèrent plus économiques sur leur durée de vie.

4.1.2 Le marché des voitures particulières a été touché de plein fouet par la crise économique de ces cinq dernières années. Par rapport à la même période de 2011, les nouvelles immatriculations ont chuté de 7,6 % au cours des neuf premiers mois de 2012 et de 10,8 % en septembre.

4.1.3 Le CESE se réjouit de l'évolution des politiques mises en œuvre et du fait que les consommateurs prennent conscience de la situation, comme le montrent de récentes études menées par l'Agence européenne pour l'environnement. Les nouveaux véhicules immatriculés tendent à être de plus en plus performants concernant les émissions produites et ont quasiment atteint en 2012 l'objectif intermédiaire fixé pour 2015.

Évolution des émissions de CO₂ des voitures particulières neuves par type de carburant (UE27) ⁽²⁾

4.1.4 Le CESE juge essentiel d'effectuer une analyse coûts/bénéfices afin de déterminer les économies nettes pour les consommateurs. L'économie moyenne de carburant par voiture particulière neuve sera d'environ 340 euros la première année, le montant total estimé oscillant entre 2 904 et 3 836 euros pour la durée de vie d'une voiture particulière (treize ans) par rapport à l'objectif intermédiaire de 2015.

4.2 Le CESE met à nouveau l'accent sur la proposition consistant à adopter l'empreinte comme paramètre d'utilité au lieu de la masse. Cette solution présenterait les avantages suivants:

- réduction plus importante des émissions,
- réduction de la masse des voitures,
- économie sensible de carburant,
- développement des matériaux et recherche,
- encouragement d'une consommation plus sobre qui privilégie la fonctionnalité et l'efficacité.

4.3 Le CESE considère que le choix de maintenir la fonction linéaire à 60 % va dans le sens inverse de celui annoncé, c'est-à-dire la volonté de continuer à réduire les émissions des voitures produites. Le compromis politique qui a été dégagé ne protège que peu d'entreprises européennes mais porte en revanche préjudice à l'ensemble des citoyens.

4.4 Véhicules utilitaires légers — COM(2012) 394

4.4.1 Le CESE rappelle que 1,5 % environ des émissions totales de CO₂ produites dans l'Union européenne sont imputables aux véhicules utilitaires légers (VUL). La quantité de CO₂ produite est directement proportionnelle à la quantité de carburant consommée, ce qui signifie que les véhicules sobres en gaz carbonique sont plus efficaces en termes de consommation de carburant et s'avèrent plus économiques sur leur durée de vie.

⁽²⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/monitoring-co2-emissions-from-new>

4.4.1.1 S'agissant des VUL, le carburant représente environ un tiers du coût de possession, qui est estimé à quelque 2 400 euros par an pour un diesel.

4.4.1.2 Les émissions produites par les VUL ont augmenté de 26 % entre 1990 et 2010.

4.4.2 Le marché des VUL a été frappé de plein fouet par la crise économique de ces dernières années; les nouvelles immatriculations ont accusé leur baisse la plus importante en 2009 (- 9,5 %) mais, contrairement au secteur des voitures particulières, la tendance a été à la hausse en 2010 (+ 8,7 %) et en 2011 (+ 7,5 %). Au cours des dix premiers mois de 2012, les ventes ont encore baissé de 10,6 %.

4.4.3 Le CESE considère qu'en transposant les effets du règlement sur les voitures particulières aux VUL, la proposition à l'examen sous-estime les différences existant entre ces derniers et les voitures particulières, notamment:

- le cycle de développement et de production est plus long que celui des voitures particulières;
- la finalité de ces véhicules, utilisés pour exercer une activité économique pour laquelle l'efficacité et la robustesse du moteur et la consommation de carburant sont souvent les principaux postes concernant les coûts opérationnels de l'activité en question. Ce n'est pas par hasard si 97 % de la flotte des VUL roulent au diesel;
- le profil des acheteurs, dont plus de 90 % sont des PME artisanales très sensibles aux variations de coûts.

4.4.4 Le CESE juge essentiel d'effectuer une analyse coûts/bénéfices qui tienne compte, d'une part, de l'augmentation des coûts qu'induit l'adaptation des nouvelles voitures et des nouveaux VUL aux normes et, d'autre part, des économies nettes engendrées pour les consommateurs. Par VUL neuf, l'économie moyenne réalisée sur les coûts de carburant est d'environ 400 euros la première année et l'on estime qu'elle oscille entre 3 363 et 4 564 euros sur la durée de vie des VUL (treize ans) compte tenu de l'objectif intermédiaire de 2017.

4.4.5 À la lumière de ce qui précède, le CESE confirme la nécessité de réduire les émissions de CO₂, mais se prononce toutefois, s'agissant des objectifs futurs, en faveur d'une nouvelle mise en œuvre progressive adaptée aux délais de réalisation du secteur (7 à 10 ans contre 5 à 7 ans pour les voitures particulières).

4.5 Information et normalisation

4.5.1 Comme la Commission, le CESE considère que l'utilisateur final doit disposer d'informations fiables, claires et comparables concernant les avantages économiques et environnementaux des véhicules qu'il achète.

4.5.2 L'étiquetage est un outil qui s'est révélé très efficace. Le CESE invite dès lors la Commission à examiner la possibilité

d'étendre l'obligation d'étiquetage en matière d'émissions, calculées sur la base du principe du cycle de vie (LCA). Une information claire, exhaustive, accessible et, surtout, immédiatement compréhensible, permettrait aux consommateurs de poser des choix plus avisés et en toute connaissance de cause, amorçant ainsi un cercle vertueux de bonnes pratiques.

4.5.3 L'actuelle directive 1999/94 ne prévoit pas d'exigences précises mais seulement un «minimum» d'informations en la matière, ce qui a donné aux États membres beaucoup de latitude concernant l'interprétation. En effet, certains États ont utilisé le «label relatif» qui donne des informations ambiguës, paramétrées sur le segment du véhicule, mais pas d'indications précises concernant les émissions. Ce système induit en erreur le consommateur qui, voyant une étiquette de première catégorie, est amené à penser que le véhicule produit dans l'absolu peu d'émissions, alors que les données mentionnées ne se rapportent qu'à la catégorie propre du véhicule. Ainsi, un véhicule du segment F (de luxe), pourrait produire 5 fois plus d'émissions qu'un véhicule utilitaire et être classé «A», alors qu'un véhicule utilitaire obtiendrait, par rapport à son segment, la classification «D». Par analogie avec ce qui a été réalisé pour les électroménagers par exemple, la Commission européenne devrait prévoir, comme le voudrait le bon sens, un «label absolu» qui attribuerait par exemple un «A» à un véhicule produisant moins de 100 g d'émissions/km, un «B» à un véhicule produisant entre 101 et 120 g d'émissions/km, et qui préciserait les émissions de chaque véhicule avec des couleurs identiques partout en Europe.

4.5.4 Le CESE approuve les mesures adoptées pour diffuser les informations destinées aux consommateurs.

4.5.5 Le CESE appuie toutes les initiatives en matière d'éducation des consommateurs à mener sur le long terme, qui ont pour effet de susciter des choix avisés par rapport aux véhicules sobres en CO₂ et aux avantages économiques liés aux économies qui seront réalisées à terme.

4.5.6 Le CESE constate avec satisfaction que les opérateurs sont invités à poursuivre leurs efforts en matière de recherche et de développement afin de garantir des investissements dans de nouvelles technologies visant à développer des véhicules verts; il fait en outre observer qu'il sera essentiel de maintenir la proposition de la Commission européenne relative à un investissement de 80 milliards d'euros au titre du budget du programme «Horizon 2020» pour la période 2014-2020.

4.5.7 Énergie

4.5.7.1 Le CESE met l'accent sur l'idée consistant à élaborer une stratégie qui favorise des moyens de transport (voitures particulières et VUL) écologiques afin de lutter contre les émissions de CO₂.

4.5.7.2 Le CESE recommande que l'on envisage la possibilité de transformer progressivement le parc automobile européen pour arriver à zéro émission, cette modification des carburants utilisés permettant d'atteindre les objectifs fixés à long terme.

4.5.8 Produits durables

Le CESE a souligné à maintes occasions l'importance capitale que revêt le développement durable pour l'avenir de l'Europe. Il soutient par conséquent les lignes directrices tracées par la Commission pour rendre les produits plus durables et encourager la généralisation d'un développement éco-compatible de tous les produits, principalement ceux qui utilisent des ressources fossiles.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016»

COM(2012) 286 final

(2013/C 44/20)

Rapporteur: **Béatrice OUI**N

Le 19 juin 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du TFUE, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016»

COM(2012) 286 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement la stratégie en vue de l'éradication de la traite des êtres humains, à laquelle il souhaite collaborer. Il souligne néanmoins que le terme d'éradication paraît peu réaliste vu l'ampleur actuelle du phénomène, le climat de relative tolérance qui l'entoure, et la faiblesse des ressources qui sont consacrés à le combattre.

1.2 Le Comité souligne que cette stratégie ne peut s'appliquer sans l'aide active de la société civile, en contact avec les victimes. Les associations de soutien aux victimes ont besoin de moyens financiers pour mener leur tâche à bien.

1.3 Le Comité propose de distinguer la traite aux fins d'exploitation sexuelle des autres (travail, mendicité, mariage fictif, trafic d'organe) pour que ce qu'il faut combattre soit clair à tous. Il propose l'instauration d'un label pour les villes hostiles à l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants.

1.4 De même, le Comité souhaite un traitement différencié pour les enfants (Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant).

1.5 Les États européens devraient ratifier rapidement la convention de l'OIT sur le travail décent pour les travailleurs domestiques, ainsi que toutes les conventions internationales qui traitent de ce sujet.

1.6 Le Comité insiste pour que la protection des victimes soit suffisante pour leur permettre de réintégrer la société légale dont elles ont été exclues (protection quand elles portent plainte, accès au logement, aux soins de santé ...). Afin qu'elle soit viable, une telle réintégration devrait offrir aux victimes la

possibilité de trouver du travail sur un marché de l'emploi inclusif financé par les fonds publics.

1.7 La lutte contre la traite doit s'inscrire comme une politique transversale, avec une vraie politique sociale, en plus de la répression du trafic. Il faut créer des synergies avec les autres stratégies: en faveur de l'intégration des Roms, lutte contre la pauvreté, la toxicomanie, les abus sexuels dont sont victimes les enfants ...

2. Introduction

2.1 L'esclavage n'est pas réservé aux livres d'histoire, il existe encore et dans les pays les plus développés. La persistance, voire le développement de la traite des êtres humains sur son territoire est une gangrène qui mine les fondements démocratiques de l'Union européenne. Quand, dans des États de droits, des personnes sont vendues par d'autres à des fins d'exploitation sexuelle, de travail ou de mendicité forcés, ou maintenant de trafic d'organes ou de mariages fictifs, quand les criminels trafiquants en tirent des revenus considérables, c'est la crédibilité des principes de respect des droits humains que l'Union se fait fort de diffuser dans le monde qui est affectée.

2.2 La traite des êtres humains est proscrite dans l'article 5 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La directive 2011/36/UE concernant la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains ainsi que la protection des victimes, qui adopte une approche globale et met l'accent sur les droits de l'homme et sur les victimes et intègre la dimension de genre, devrait, quand elle aura été transposée par les États membres d'ici le 6 avril 2013, permettre de mieux s'y attaquer. Des autres instruments juridiques tant sur le droit des victimes, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'exploitation sexuelle des enfants ou contre les employeurs qui emploient sciemment des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier peuvent permettre de s'attaquer aux trafiquants d'êtres humains.

2.3 Autant d'instruments juridiques, fragmentés, peuvent se recouper ou faire double emploi, et ne font pas ensemble une politique, d'où la nécessité d'adopter une stratégie pour fixer des priorités, combler les lacunes et rendre cohérents les différents textes. C'est l'objet de la stratégie en examen.

2.4 L'un des constats de la situation actuelle est qu'il y a une grande distance entre l'affirmation des principes et la réalité du terrain. Dans les principes, l'Union européenne, les États membres, les citoyens sont très fermes contre la traite des êtres humains, qualifiée d'esclavage moderne. Sur le terrain, chacun, citoyen, travailleur social, médecin, policier, élu ... peut croiser des victimes, très jeunes filles étrangères se prostituant sur les trottoirs des villes européennes, enfants se livrant à la mendicité – ou participer indirectement à l'exploitation d'êtres humains en achetant des produits si peu chers qu'on se doute qu'il y a eu au moins à un moment, dans la chaîne de fabrication, du travail forcé. Il y a dans les faits une grande tolérance collective, un grand silence autour de la traite des êtres humains. La plupart des gens ferme les yeux, ne veut pas voir, ne se sent pas concernée, alors que tout le monde a un rôle à jouer.

2.5 Dans le texte à l'examen, la Commission propose une stratégie d'action afin d'être plus efficace, ce que le Comité, qui s'est prononcé en ce sens sur la proposition de la directive⁽¹⁾, ne peut que soutenir.

2.6 Cette stratégie ne peut réussir que si la société civile en est le partenaire principal. Dans ce domaine, les organisations de la société civile sont celles qui comprennent le mieux cette question, pour aider à la détection des victimes et agir pour la prévention. Police, justice, inspection du travail etc. sont indispensables, mais si les services de l'État pouvaient éradiquer seuls la traite des êtres humains, elle aurait déjà disparu. Associer les organisations de la société civile à la mise en œuvre de la stratégie est le seul moyen d'être efficace. Un soutien financier est nécessaire pour les organisations qui s'occupent de venir en aide aux victimes.

2.7 Le texte propose cinq priorités: détecter les victimes, les protéger, les aider; renforcer la prévention; poursuivre les auteurs d'infraction; améliorer la coordination, la coopération et la cohérence; répondre aux nouvelles préoccupations, en particulier l'utilisation d'Internet par les réseaux criminels.

3. Observations du Comité

3.1 Le Comité s'est déjà prononcé sur des sujets afférant à la traite des êtres humains dans plusieurs de ses avis, entre autre l'avis sur l'exploitation sexuelle des enfants⁽²⁾, sur les droits des victimes⁽³⁾ ou sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité⁽⁴⁾.

Détecter les victimes

3.2 Dans son avis d'octobre 2010, le Comité insistait pour la protection des victimes dès lors qu'elles sont reconnues comme

telles. Tout le problème réside dans cette reconnaissance et dans la charge de la preuve, par des personnes vulnérables, qui ne parlent pas la langue, qui sont surveillées par ceux qui les exploitent, qui ont peur, qui ne connaissent pas leurs droits, qui ne savent pas où s'adresser. C'est sur la détection des victimes que des progrès devraient être réalisés, pour qu'une plus grande écoute soit possible. Des organisations syndicales ont entrepris des actions pilotes pour former les travailleurs qui pourraient être en contact avec des victimes du travail forcé, afin de les repérer, de savoir comment les aborder, de les accompagner et de les protéger. Le même travail devrait être réalisé par pouvoirs publics et associations auprès des personnes susceptibles d'être en contact avec des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle (près de 80 % des victimes). Les outils existants, formations, lignes directrices, guides de procédures doivent être diffusés beaucoup plus largement pour savoir comment et où s'adresser en cas de suspicion de traite des êtres humains.

3.3 Il faut inverser la tendance actuelle: lorsqu'une victime s'adresse à une association d'aide, elle est bien souvent renvoyée sur une autre association jugée plus compétente. Certaines victimes doivent ainsi raconter leur histoire à des dizaines de personnes avant d'être vraiment soutenues. Il faudrait qu'au contraire tout le monde se sente armé pour écouter et aider les victimes. Cela nécessite d'être informé, formé, outillé pour savoir ce qu'il faut dire et faire faire et que les associations et services sociaux travaillent en réseau.

3.4 Il faut aussi des traitements spécialisés selon les victimes, en particulier pour les enfants. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être le principe directeur. La lutte contre la mendicité forcée pratiquée par des enfants roms doit être incluse dans la stratégie européenne d'intégration des Roms.

Renforcer la prévention

3.5 Le Comité apprécie que l'accent soit mis sur la dimension de genre. En effet, les victimes de la traite sont à près de 80 % de sexe féminin, et pour la plupart d'entre elles condamnées à la prostitution forcée. L'exploitation sexuelle représente en effet 76 % du trafic des êtres humains. La persistance de ce trafic aux fins d'exploitation sexuelle met en lumière l'inégalité entre les hommes et les femmes. Que des femmes, souvent jeunes, soient conduites dans les villes les plus riches de l'Union européenne pour y être prostituées pose la question de l'image qu'ont les clients de ces femmes – et des femmes en général – et met à mal les actions menées par ailleurs en vue d'établir l'égalité entre les hommes et les femmes.

3.6 Le Comité recommande en conséquence de distinguer clairement la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, de celle du travail et de la mendicité forcés, et du trafic d'organes et de distinguer aussi l'exploitation sexuelle des enfants. L'essentiel de la traite des êtres humains (80 %) concerne l'exploitation sexuelle. Il est donc important de la nommer. C'est important pour que ce que l'on combat soit clair. Les trafiquants paraissent appartenir à une nébuleuse lointaine et inatteignable, mais les clients et les victimes sont, eux, de personnes que chacun croise dans les rues des villes d'Europe.

(1) JO C 51 du 17.2.2011, pp. 50–54.

(2) JO C 48 du 15.2.2011, pp. 138–144.

(3) JO C 43 du 15.2.2012, pp. 39–46.

(4) JO C 191 du 29.6.2012, pp. 134–141.

3.7 Renforcer la prévention c'est d'abord s'attaquer à la demande. Tant qu'il y aura des clients, il y aura des trafiquants. Diminuer la demande passe par une éducation à l'égalité entre les hommes et les femmes dès le plus jeune âge et dans tous les milieux. Et donc aussi par une plus grande mixité professionnelle. Quand l'emploi est mixte, qu'hommes et femmes pratiquent les mêmes métiers, accèdent aux mêmes niveaux de responsabilité, il devient plus difficile d'avoir des représentations fantasmées des femmes, de les voir comme des objets de consommation sexuelle qui peuvent s'acheter. Une éducation à la sexualité qui prenne en compte les dimensions affective et de la dignité humaine est essentielle. Si les parents font silence sur les relations sexuelles, les jeunes vont chercher l'information sur Internet et risquent de recevoir des images négatives qui peuvent affecter leur conception future des relations hommes/femmes.

3.8 Si la dimension de genre est importante, il faut aussi faire un traitement différent entre enfants et adultes. Il est nécessaire de rappeler que les relations sexuelles avec des enfants sont un crime. Il faut y consacrer des moyens d'autant plus importants qu'avec la multiplication des sites internet pornographiques mettant en scène des enfants, certains adultes arrivent à oublier ou ignorer les lois. Il faut aussi éduquer les enfants à la sexualité, leur expliquer le respect qui leur est dû ⁽⁵⁾.

3.9 Faire de la prévention, c'est aussi lutter contre la pauvreté qui chasse les gens de chez eux et contre les contrebandiers d'êtres humains qui en tirent profit. Attirés par le rêve d'accéder à l'opulence occidentale, des immigrés illégaux en situation de vulnérabilité, sans papiers, sans argent, sans pouvoir communiquer, avec la peur d'être attrapés par la police, se retrouvent à la merci des trafiquants qui les réduiront en esclavage alors qu'ils et elles sont arrivés de leur plein gré, n'ont pas été enlevés de force de chez eux.

3.10 S'agissant du travail forcé, son augmentation est préoccupante. Il faut aussi se pencher sur les abus en clarifiant le statut «au pair» ou celui des pèlerins pour certaines institutions religieuses, la frontière entre bénévolat et travail forcé étant parfois floue.

Poursuivre les auteurs d'infractions

3.11 Dans son avis précédant, le Comité insistait sur l'aspect financier des enquêtes, ce qui reste d'actualité. Ce type de criminalité est en effet l'un des plus lucratifs. Les bénéfices annuels tirés à l'échelle mondiale de l'exploitation des victimes de la traite aux fins de travail forcé sont estimés à 31,6 milliards de dollars (USD). Sur ce montant, 15,5 milliards d'USD, soit 49 %, sont générés dans les économies industrialisées ⁽⁶⁾. Les enquêtes financières à l'échelle européenne sont une partie

essentielle de la chasse aux trafiquants. Le Comité préconise de confisquer les biens générés par la traite des êtres humains et d'utiliser ces fonds pour indemniser les victimes et lutter contre la traite.

3.12 La protection des victimes, prenant en compte la dimension de genre est un défi à relever. Le rôle des victimes pour faire aboutir les procédures pénales contre les trafiquants est primordial, pour cela elles doivent être en confiance. Leur protection doit comprendre aussi l'accès au logement, à la santé, à la sécurité personnelle. Afin qu'elle soit viable, une telle réintégration devrait offrir aux victimes la possibilité de trouver du travail sur un marché de l'emploi inclusif financé par les fonds publics. Ainsi, les victimes pourront acquérir une expérience et des habitudes de travail, condition essentielle pour leur réhabilitation, et pour intégrer avec succès le marché du travail ouvert. Après avoir été forcées de vivre en marge, les victimes doivent être aidées pour intégrer la société légale.

3.13 Il faut signer des conventions avec les États d'origine des immigrés illégaux pour les aider à lutter plus efficacement contre les passeurs, qui ne sont pas poursuivis pour traite des êtres humains alors qu'ils alimentent les réseaux criminels de victimes potentielles.

Améliorer la coordination, la coopération et la cohérence

3.14 Le Comité se réjouit du projet de coalition européenne des entreprises contre la traite. L'engagement des entreprises est essentiel pour lutter contre le travail forcé dans les pays tiers, mais aussi au sein de l'Union européenne. Cette coalition devrait s'étendre aux petites entreprises sous-traitantes des grands groupes dans les branches où l'on sait que le travail au noir est important: restauration, bâtiment, agriculture. La lutte contre la traite des êtres humains est une dimension essentielle de la responsabilité sociale des entreprises. Elle concerne aussi le travail illégal ou le travail forcé dans les pays tiers, chez tous les sous-traitants à toutes les étapes de la chaîne de production. Les processus étant mondialisés, les entreprises multinationales ont un rôle majeur à jouer pour vérifier la façon dont tous les produits qu'elles utilisent sont fabriqués.

3.15 De même, les accords commerciaux doivent comporter explicitement des clauses interdisant la circulation de biens et de services issus du travail forcé.

3.16 Dans les services, en particulier les services domestiques, on sait que l'esclavage n'a pas disparu. Un instrument de lutte contre les abus a été adopté à l'OIT en juin 2011 avec la convention 189 «un travail décent pour les travailleurs domestiques» ⁽⁷⁾. Le CESE recommande une ratification rapide

⁽⁵⁾ JO C 24 du 28.1.2012, pp. 154–158.

⁽⁶⁾ Patrick Belser, «*Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*», document de travail, Genève, Bureau international du travail, 2005).

⁽⁷⁾ Convention de l'OIT qui pour l'instant n'a été ratifiée par aucun État européen (deux pays l'ont ratifiée, l'Uruguay et les Philippines).

par les 27 États membres de cette convention ainsi que de tous les instruments internationaux qui concernent la traite des êtres humains ⁽⁸⁾.

3.17 Le Comité est favorable à la création d'une plate-forme de la société civile, ce qui peut permettre que dans chaque association potentiellement concernée et dotée de l'expertise nécessaire, des informations et formations soient dispensées sur la dimension de la traite des êtres humains.

3.18 L'existence de rapporteurs nationaux et une meilleure collecte des données sont essentielles. La collecte des données doit être unifiée afin que chaque État procède de la même façon. Les rapporteurs nationaux, parce qu'ils auront la responsabilité principale de la lutte contre la traite des êtres humains pourront coordonner l'action des différents services et associations concernés mais qui ne travaillent pas toujours ensemble: immigration, protection de l'enfance et de la jeunesse, inspection du travail, association de lutte contre les violences faites aux femmes, etc. Europol a un rôle important à jouer, car les trafiquants ne connaissent pas les frontières.

3.19 Coordonner les actions extérieures de l'UE, et parler explicitement de la traite des êtres humains dans les accords de libre échange ne peut qu'attirer l'attention sur ce phénomène trop souvent masqué ou sous estimé.

3.20 Les pouvoirs publics locaux, en particulier les municipalités des grandes villes, parce qu'ils sont plus proches des réalités de terrain, sont particulièrement bien placés pour lutter contre l'exploitation sexuelle illégale des victimes de la traite. Le Comité recommande la création, par une autorité indépendante, d'un label distinguant des villes les plus hostiles à la traite des êtres humains, les plus mobilisées contre prostitution et mendicité forcées. Il y a des labels pour la qualité de l'air ou de l'eau, l'environnement humain n'est-il pas tout aussi important?

3.21 Évaluer l'efficacité des financements accordés par l'UE, réaliser, diffuser, traduire des guides de bonnes pratiques, des procédures efficaces adaptées aux différents acteurs, police, justice, municipalités, associations, est indispensable.

Répondre aux nouvelles préoccupations

3.22 Le recrutement de victimes et de clients par Internet est un nouveau risque. Il faut l'analyser et contre attaquer en utilisant Internet et les réseaux sociaux pour diffuser un discours de responsabilité et de respect de la dignité humaine. Il serait dommage de ne mettre en avant que les dangers, réels, d'Internet alors que ce nouvel outil peut aussi être utilisé pour favoriser la diffusion de messages positifs et être un moyen de prévention.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, recueil des traités, vol. 2237, p. 319; convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), Varsovie, 16.5.2005. Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 18 décembre 1979, recueil des traités, vol. 1249, p. 13; convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Nations unies, recueil des traités, vol. 1577, p. 3; convention de l'OIT sur le travail forcé, 1930 (n° 29); convention de l'OIT sur l'abolition du travail forcé, 1957 (n° 105); convention de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (n° 182).

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture»

COM(2012) 79 final

(2013/C 44/21)

Rapporteur: **M. Franco CHIRIACO**

Le 29 février 2012, 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 et au Conseil sur le partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture»

COM(2012) 79 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère que l'Union européenne doit continuer à garantir un niveau adéquat d'intervention publique afin de promouvoir l'innovation dans le secteur agricole. Selon le CESE, il faut améliorer la coordination entre les politiques de recherche proprement dites et les politiques agricoles en faveur de l'innovation, plus particulièrement les politiques financées au titre de la PAC. Le CESE estime en outre que le débat sur le partenariat européen d'innovation (PEI) «Productivité et développement durable de l'agriculture» peut être l'occasion de fournir une contribution à la réforme de la politique agricole commune pour l'après 2013.

1.2 Le CESE demande que dans le cadre de la stratégie poursuivie par le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture», le renforcement et la consolidation du secteur de la transformation industrielle européenne soient dûment pris en compte. En effet, seule une intégration appropriée des différents éléments de la filière agroalimentaire permettra de garantir à la fois une augmentation de l'offre agricole européenne, une valorisation adéquate et un accès sûr au marché des produits primaires européens.

1.3 Le CESE juge nécessaire de mener une réflexion sur l'indicateur que propose la Commission concernant l'évaluation des performances des actions du PEI sur le plan du développement durable. En effet, bien qu'il reconnaisse la contribution décisive qu'une fonctionnalité satisfaisante des sols est susceptible de fournir au développement durable, le CESE considère qu'il ne faut pas négliger le recours à d'autres indicateurs de performance capables de valoriser la contribution que certaines pratiques agricoles peuvent apporter, en particulier à la conservation des ressources naturelles.

1.4 De l'avis du CESE, le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» ne doit pas omettre d'encourager la

mise en œuvre d'innovations organisationnelles à mêmes d'optimiser les relations entre les acteurs des filières agroalimentaires nationales et européennes. Un niveau de revenu adéquat pour les opérateurs agricoles, l'amélioration du fonctionnement des filières agroalimentaires d'approvisionnement, le recouvrement de la puissance de marché des opérateurs agricoles et une répartition plus équitable de la valeur entre les acteurs des filières agroalimentaires sont autant d'objectifs primordiaux, notamment afin d'éviter la disparition des activités agricoles dans de nombreuses régions rurales européennes.

1.5 Le CESE invite la Commission à garantir une participation et une association adéquates des représentants des partenaires économiques, sociaux et institutionnels agricoles à la gouvernance du PEI, dans le but de conférer une efficacité et une efficience maximales aux mesures qui seront mises en œuvre.

1.6 Le CESE considère que le PEI ne déploiera des effets positifs que si les groupes opérationnels peuvent réellement devenir des acteurs capables d'initier des processus de développement assortis d'objectifs mesurables plutôt que des nouveaux partenariats ayant simplement pour objectif de solliciter des financements publics. Le CESE souscrit en outre à la proposition de la Commission consistant à assurer une coordination étroite entre les différents groupes opérationnels du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» en créant un réseau de PEI dans le cadre du réseau rural européen.

1.7 Le CESE est d'avis que le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» fournit une contribution importante à l'innovation dans le secteur agricole grâce à la mise en réseau des opérateurs et à l'interconnexion des lieux de création et d'application de l'innovation. Le CESE estime que cette approche permettra de disposer d'instances intermédiaires qui relieront entre eux les différents acteurs participant aux chemins d'innovation. Selon le CESE, l'impact du PEI «Productivité et

développement durable de l'agriculture» dépend en effet de la participation active de médiateurs d'innovation capables de créer et de consolider des rapports de coopération pour l'innovation entre de nombreux acteurs différents.

1.8 Le CESE juge prioritaire de compléter les initiatives des groupes opérationnels des PEI par des actions dans le domaine du renouvellement des générations, de l'assistance technique, de la formation, notamment à destination des jeunes agriculteurs, du soutien aux investissements structurels, de la promotion et de la valorisation des productions agricoles, de la création de nouveaux débouchés (par exemple les filières courtes) et de la diversification du revenu des exploitations grâce à un accès prioritaire aux ressources prévues par les programmes de développement rural.

1.9 Le CESE demande que des mesures spécifiques soient mises en œuvre pour garantir la coordination et la création de synergies entre le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» et les PEI «Matières premières» et «Eau».

2. Les partenariats européens d'innovation

2.1 Dans son *Initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'innovation*, la Commission européenne propose des partenariats européens d'innovation (PEI) ⁽¹⁾. Elle considère que ces partenariats doivent contribuer à résoudre un certain nombre de problèmes majeurs auxquels la société est confrontée, par exemple assurer la disponibilité de denrées alimentaires saines ou de qualité grâce à des méthodes de production durables.

2.2 Jusqu'à présent, la Commission européenne a apporté son soutien à un premier partenariat expérimental pour un vieillissement actif et en bonne santé ⁽²⁾. Parallèlement, elle a présenté les trois propositions de partenariat suivantes:

— Matières premières ⁽³⁾;

— Productivité et développement durable de l'agriculture ⁽⁴⁾;

— Eau ⁽⁵⁾.

2.3 Le CESE a déjà fait part de son intérêt à l'égard du partenariat européen. Il a rappelé les nombreuses mesures et procédures globales qui ont été engagées en la matière et souligné qu'il fallait prendre ces expériences en compte et continuer à développer les initiatives qui ont été prises. Selon le CESE, l'ensemble du travail effectué jusqu'ici par la Commission

et les autres parties prenantes doit être reconnu, consolidé et mis à profit dans le cadre de l'élaboration de nouvelles initiatives. À cet égard, le CESE a recommandé d'harmoniser les nouvelles mesures et nouveaux instruments proposés avec les procédures en cours, afin d'éviter des complications et duplications ultérieures et de garantir la continuité, la sécurité juridique et la stabilité nécessaires ⁽⁶⁾. Enfin, le CESE a insisté pour que soient garantis les principes de volontariat, de géométrie variable, de transparence ainsi qu'une gouvernance claire et facile à gérer dans le cadre de la mise en œuvre des partenariats d'innovation européens ⁽⁷⁾.

3. Synthèse de la communication

3.1 Dans le cadre de l'initiative intitulée «Une Union de l'innovation», la Commission européenne a présenté une communication visant à promouvoir un nouveau partenariat d'innovation européen sur le thème «Productivité et développement durable de l'agriculture».

3.2 La Commission européenne assigne les deux objectifs suivants au PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture»:

— **promouvoir la productivité et l'efficacité** du secteur agricole en inversant, d'ici à 2020, la récente tendance à la baisse des gains de productivité;

— **garantir le développement durable de l'agriculture** en assurant, d'ici à 2020, un niveau satisfaisant de fonctionnalité des sols.

Le PEI vise ainsi à contribuer à rapprocher efficacement la recherche et la technologie de pointe des parties intéressées, notamment les agriculteurs, les entreprises, l'industrie, les services de conseil et les ONG.

4. Observations générales

4.1 Le CESE appuie l'initiative de la Commission en vue du lancement des partenariats européens pour l'innovation (PEI). Il souscrit en particulier au choix de la Commission de réserver une initiative spécifique dans le cadre des PEI au thème «Productivité et développement durable de l'agriculture». En effet, de l'avis du CESE, cette initiative peut également constituer une occasion intéressante de promouvoir une réflexion entre les acteurs de la filière agroalimentaire visant à identifier des objectifs prioritaires stratégiques de développement pour l'agriculture européenne à l'horizon 2050. En la matière, le CESE invite la Commission à tenir compte de plusieurs propositions qu'il a formulées dans de précédents avis ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 546 final *«Initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'innovation»*.

⁽²⁾ COM(2012) 83 final *«Concrétiser le plan de mise en œuvre stratégique du partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé»*.

⁽³⁾ COM(2012) 82 final *«Assurer l'accès aux matières premières pour le bien-être futur de l'Europe – Proposition de partenariat d'innovation européen concernant les matières premières»*.

⁽⁴⁾ COM(2012) 79 final *«Partenariat européen d'innovation Productivité et développement durable de l'agriculture»*.

⁽⁵⁾ COM(2012) 216 final *«Partenariat d'innovation européen sur l'eau»*.

⁽⁶⁾ Avis CESE sur *«Une Union de l'innovation»* (JO C 132 du 3.5.2011, p. 39, paragraphe 3.5).

⁽⁷⁾ Avis CESE sur *«Une Union de l'innovation»*, (JO C 132 du 3.5.2011, p. 39, paragraphe 4.4).

⁽⁸⁾ Avis CESE sur *«L'avenir des jeunes agriculteurs en Europe»* (JO C 376 du 22.12.2011, pp. 19-24, paragraphe 5).

Avis CESE sur *«Le rôle des femmes dans l'agriculture et dans les zones rurales»* (JO C 299 du 4.10.2012, pp. 29-33).

4.2 Le CESE estime que l'un des principaux défis pour l'avenir de l'agriculture consiste à identifier un paradigme de production qui permette de rendre la production agricole compatible avec le respect de l'environnement et du développement durable. La réalisation de cet objectif est rendue difficile par plusieurs éléments qui concourent depuis quelque temps à caractériser le visage du secteur agroalimentaire au niveau mondial. Les fluctuations des prix des denrées agricoles, la financiarisation du secteur agricole, l'utilisation croissante des produits agricoles à des fins énergétiques et les implications de la crise économique globale représentent de sérieux obstacles à la création de nouvelles pratiques agricoles plus productives et durables. À ce sujet, le CESE souligne l'importance de la recherche et de l'innovation et estime que le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» peut fournir une contribution significative en vue de relever ce défi primordial pour l'avenir de l'agriculture européenne.

4.3 Le CESE fait observer que les performances en termes de compétitivité du système tout entier de l'agroalimentaire européen sont influencées de manière décisive par la contribution apportée par les secteurs de la transformation industrielle et de la commercialisation alimentaire. À cet égard, le CESE invite la Commission à ne pas sous-évaluer la contribution que les importations de matières premières agricoles fournissent aux résultats économiques des filières agroalimentaires européennes. La stratégie mise en œuvre au moyen du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» devra porter une attention adéquate à l'objectif du renforcement et de la consolidation du secteur de la transformation industrielle européenne. Seule une intégration adéquate des différents maillons de la chaîne agroalimentaire permettra en effet de garantir en même temps un accroissement de l'offre agricole européenne, une valorisation adéquate et une garantie pour les productions primaires européennes d'accéder au marché.

4.4 Le CESE fait observer que la communication de la Commission ne propose pas de définition de la productivité dans le secteur agricole. Une réflexion sur la notion de productivité dans l'agriculture doit nécessairement se fonder sur une définition partagée de la production agricole. Dans plusieurs de ses avis⁽⁹⁾, le CESE a en effet souligné qu'il est important de préserver le modèle agricole européen (MAE) et rappelle que la population de l'Union s'inquiète des différentes fonctions de l'agriculture (production de denrées alimentaires et fibres, protection de l'environnement et développement rural, contribution à l'habitabilité dans les zones rurales, développement territorial équilibré, qualité des aliments et bien-être des animaux). Le CESE est dès lors d'avis que les efforts visant à promouvoir et à améliorer la productivité de l'agriculture devraient essentiellement chercher à valoriser le caractère multifonctionnel de celle-ci, en encourageant un développement équilibré du secteur et en ne négligeant aucun des secteurs de production du MAE.

4.5 Le CESE considère que la notion de productivité agricole devrait également prendre en compte la contribution des différents facteurs de production. En effet, de nombreuses analyses

sur la productivité agricole tendent à mettre exclusivement en évidence la contribution des facteurs techniques (sol, eau, engrais, produits phytopharmaceutiques, semences), et oublient de souligner la contribution fondamentale fournie par le facteur humain, surtout concernant la réalisation de produits de qualité. Le CESE estime dès lors que la définition d'une stratégie de promotion et de valorisation de la productivité dans le secteur agricole passe nécessairement par l'adoption de mesures appropriées (formation, sécurité) visant à améliorer la qualité du travail agricole.

4.6 Dans la perspective de la mise en œuvre du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture», le CESE juge opportun de lancer une réflexion sur la notion de développement durable notamment afin de tenir compte des spécificités du MAE ainsi que des évolutions et des défis qui caractérisent le contexte mondial. S'agissant du rapport entre agriculture et développement durable, le CESE souhaite avant tout rappeler la contribution de la multifonctionnalité à la réalisation de cet objectif. À cet égard, le CESE juge opportun de souligner que la multifonctionnalité est une spécificité de l'agriculture et qu'elle doit par conséquent être valorisée et préservée, notamment dans le but de promouvoir le développement durable.

4.7 Le CESE souligne les progrès sensibles réalisés par le secteur agricole européen concernant les trois aspects du développement durable (économique, social et environnemental). Il rappelle cependant que pour garantir un développement durable, il faut impérativement accorder une attention adéquate à sa dimension institutionnelle. C'est pourquoi le CESE met l'accent sur la nécessité de promouvoir également, au travers des actions du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture», une participation et une association appropriées de tous les acteurs du secteur agricole afin de maximiser la contribution que le MAE peut apporter à la réalisation de l'objectif que constitue le développement durable.

4.8 Le CESE souscrit au choix de la Commission de faire du développement durable de l'agriculture un des objectifs prioritaires du PEI. Le CESE estime toutefois nécessaire de promouvoir une réflexion sur l'indicateur proposé par la Commission pour l'évaluation des performances des actions déployées dans le cadre du PEI en matière de développement durable. Le CESE, en effet, même s'il reconnaît la contribution décisive qu'un niveau satisfaisant de fonctionnalités des sols peut apporter au développement durable, estime toutefois qu'il ne faut pas négliger d'utiliser d'autres indicateurs de performance qui permettent d'apprécier la contribution que certaines pratiques agricoles peuvent apporter, en particulier s'agissant de la conservation des ressources naturelles.

4.9 Le CESE juge en outre opportun d'approfondir la notion d'innovation dans l'agriculture afin de pouvoir mettre en évidence et prendre en compte les spécificités du MAE. Entre 1960 et 1980, la production agricole a fortement augmenté, notamment grâce aux innovations introduites par la révolution verte. Cette amélioration des performances de la production s'est toutefois effectuée au détriment du caractère durable de l'agriculture sur le plan de l'environnement, en raison de l'utilisation toujours plus massive de produits chimiques (fertilisants,

⁽⁹⁾ Avis CESE sur «La réforme de la politique agricole commune en 2013» (JO C 354 du 28.12.2010, pp. 35-42).

Avis CESE sur «La PAC à l'horizon 2020» (JO C 191 du 29.6.2012, pp. 116-129).

Avis CESE sur «L'avenir de la PAC» (JO C 132 du 3.5.2011, pp. 63-70).

herbicides et pesticides) et de carburants pour l'exploitation mécanisée. Bien qu'il soit convaincu que la sécurité alimentaire est un droit humain fondamental, le CESE considère toutefois que la révolution verte n'est pas le modèle qui permettra de relever, à l'avenir, ce défi mondial crucial. Aussi, dans le domaine de l'agriculture, les processus innovants doivent-ils appuyer une stratégie globale de développement du secteur qui, misant sur l'utilisation efficace de tous les facteurs de production (sol, eau, travail, énergie) et la valorisation des productions de qualité, soutienne le caractère multifonctionnel de l'agriculture.

4.10 Le CESE est convaincu qu'il est important de valoriser et de défendre le MAE et défend cette approche. Il convient en effet de reconnaître le caractère multifonctionnel de l'agriculture en valorisant la contribution qu'elle peut fournir à la réalisation du développement durable. Cet élargissement des fonctions et des missions de l'agriculture implique la nécessité de repenser les stratégies innovantes qui concernent ce secteur. Le CESE considère en effet qu'il y a lieu de redéfinir les limites et l'ampleur des interventions et rappelle à cet égard les interactions grandissantes qu'il y a entre l'agriculture et les autres secteurs de production. Les stratégies d'intervention innovantes doivent dès lors être de moins en moins sectorielles et viser de plus en plus cet ensemble d'activités qui font partie de ce que l'on appelle la «bioéconomie».

4.11 Le CESE invite la Commission à ne négliger aucune forme d'innovation susceptible d'être mise en œuvre dans le secteur agricole. À cet égard, sans sous-estimer l'importance que revêt l'octroi d'un soutien adéquat à la création et à la diffusion de l'innovation dans les procédés agricoles, le CESE demande que l'on accorde davantage d'attention aux innovations susceptibles d'être mises en œuvre au niveau de la commercialisation, aux innovations liées à l'expérimentation de nouvelles formes d'organisation d'entreprise et aux innovations visant à optimiser les relations entre les acteurs des filières agroalimentaires nationales et européennes.

4.12 S'agissant des innovations au niveau des produits, le CESE rappelle l'attention grandissante que des acteurs privés portent au développement, à la diffusion et à la commercialisation de denrées alimentaires fonctionnelles. Sans négliger l'importance que revêtent ces nouveaux types de produits sur le plan économique et de la santé, le CESE souligne toutefois la nécessité de soutenir les processus d'innovation liés à des produits qui, tout en complétant les initiatives privées, tiennent davantage compte de la nécessité de procurer des bénéfices substantiels à l'ensemble de la collectivité.

4.13 Le CESE estime que la Commission a donné des objectifs très ambitieux au PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture». Selon le CESE, pour assurer la réussite de l'initiative, il est nécessaire de garantir la plus grande synergie possible entre le PEI «Productivité et durabilité de l'agriculture» et les différentes politiques communautaires (entreprises, actions pour le climat, politiques intersectorielles, économie, finances et

fiscalité, emploi et droits sociaux, énergies et ressources naturelles, environnement, consommateurs et santé, relations extérieures et affaires étrangères, régions et développement local, science et technologie). En la matière, il convient de prêter une attention particulière à garantir la cohérence entre l'initiative PEI, d'une part, et les contenus et les instruments de la politique agricole commune, d'autre part.

4.14 Le CESE estime qu'il faut mettre en évidence l'impact que les choix de l'UE en matière de politiques commerciales sont susceptibles d'avoir en termes de productivité des secteurs agricoles. Pour les cultures protéagineuses, par exemple, le fait que l'Union ait choisi de réduire les formes de soutien a provoqué une perte de compétitivité des opérateurs européens du secteur. Selon le CESE, cet exemple illustre le fait que l'amélioration de la productivité de certains secteurs agricoles ne dépend pas exclusivement d'un accroissement des ressources qui leur sont transférées, mais qu'elle est également réalisable en ne négligeant pas d'adopter des mesures commerciales efficaces. Il y a lieu à cet égard de souligner que dans l'optique de garantir la viabilité des exploitations agricoles, il est nécessaire que chaque politique visant à augmenter les productivités agricoles ait pour pendant des interventions qui permettent à l'accroissement de production qui en découle d'accéder au marché.

4.15 Le CESE rappelle que le monde dans son ensemble et les pays considérés individuellement ont tiré d'énormes bénéfices de la croissance de la productivité agricole. Une part notable de ces bénéfices est due au progrès technologique découlant des investissements publics déployés en matière de recherche et développement dans le secteur agricole. Les données empiriques disponibles montrent qu'en tout état de cause, les bénéfices ont été de loin supérieurs aux coûts. Selon le CESE, il est nécessaire que l'Union européenne continue à garantir un niveau adéquat d'intervention publique pour promouvoir l'innovation en agriculture. En la matière, le CESE estime qu'il est nécessaire de garantir une meilleure coordination entre les politiques de la recherche au sens strict et les politiques agricoles en faveur de l'innovation, en particulier celles financées par la PAC. Il y a lieu d'améliorer la contribution que tant les paiements directs découplés du premier pilier que les mesures structurelles de développement rural sont susceptibles d'apporter à la diffusion du progrès technique.

4.16 Le CESE fait remarquer que la discussion sur le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» intervient parallèlement à celle qui concerne le nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. D'ailleurs, on ne connaît pas encore pour l'instant avec certitude le montant des ressources que l'UE entend destiner à la mise en œuvre des différentes politiques communautaires. Le CESE juge important que l'UE, en cohérence avec les objectifs de la stratégie Europe 2020, soutienne comme il se doit les programmes de recherche et d'innovation menés au niveau européen. En ce qui concerne le secteur agricole, le CESE demande que soit au moins garanti le crédit de 5,1 milliards d'euros expressément réservé à la recherche et l'innovation en agriculture prévu dans la proposition de CFP 2014-2020.

5. Observations particulières

5.1 Si le CESE apprécie les efforts consentis par la Commission européenne pour introduire une nouvelle forme de gouvernance concernant la mise en œuvre des processus d'innovation, il souhaiterait toutefois obtenir des éclaircissements concernant les critères qui seront utilisés pour définir la composition du comité directeur chargé d'élaborer le programme de travail stratégique pluriannuel du PEI.

5.2 Le CESE juge important d'assurer une synergie maximale entre le PEI «Productivité et développement agricole» et les autres expériences encouragées jusqu'à présent par la Commission en matière d'innovation dans ce secteur (Comité permanent pour la recherche agricole, ERA-NET et plateformes technologiques européennes). Par le passé déjà, le CESE ⁽¹⁰⁾ avait mis en évidence la valeur ajoutée et les avantages d'une programmation conjointe dans le secteur de la recherche en termes d'impact sur la compétitivité européenne. Le CESE demande en outre des explications quant aux mesures qui seront prises pour garantir la coordination et les synergies entre le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» et les PEI «Matières premières» et «Eau».

5.3 Le CESE estime que le cadre présenté par la Commission concernant le PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» est très ambitieux. Il convient en effet, selon lui, de considérer l'approche ascendante proposée concernant le fonctionnement des groupes opérationnels comme une innovation positive. Dans le même temps, le CESE propose une réflexion sur les problèmes et difficultés potentiels en termes de gestion qui pourraient se poser lors de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie PEI. Le CESE est en effet d'avis que le PEI ne déploiera des effets positifs que si les groupes opérationnels peuvent réellement devenir des acteurs capables d'initier des processus de développement assortis d'objectifs mesurables plutôt que des nouveaux partenariats ayant simplement pour objectif de solliciter des financements publics.

5.4 Le CESE estime qu'il faut veiller à ce que les PEI soient mis en œuvre sans susciter de difficultés ni de complications ultérieures pour les acteurs susceptibles d'être associés aux groupes opérationnels. En particulier, le CESE souligne que la mise en œuvre de l'initiative PEI pourrait générer des coûts administratifs pour les autorités de gestion et les organismes payeurs participant aux activités de sélection, de paiement, de suivi et de contrôle liées à la réalisation du PEI. Le CESE considère que cette éventualité risque de diminuer la valeur ajoutée de l'initiative PEI, notamment en termes de rapport coût/bénéfices.

5.5 Le CESE se félicite qu'en ce qui concerne la mise en œuvre du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture», la Commission adopte l'approche systémique proposée par la Banque mondiale au travers du système d'innovation

agricole (SIA) visant la création d'un réseau d'organisations, entreprises et individus ayant pour objectif d'amener sur le marché de nouveaux produits, de nouveaux processus et de nouvelles formes d'organisation, de concert avec les institutions et de façon cohérente avec les politiques qui influencent la manière dont les différents agents interagissent, partagent, échangent, valorisent les connaissances et y accèdent. Cette approche met en exergue l'importance de disposer d'instances intermédiaires qui relient entre eux les différents acteurs participant aux chemins d'innovation. Selon le CESE, l'impact du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» dépendra donc de la participation active de médiateurs d'innovation capables de créer et de consolider des rapports de coopération pour l'innovation entre de nombreux acteurs différents.

5.6 Le CESE souscrit à la proposition formulée par la Commission européenne de garantir une coordination adéquate entre les différents groupes opérationnels du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» au moyen de la création d'un réseau des PEI au sein du Réseau rural européen. En la matière, le CESE demande plus d'éclaircissements sur les mesures opérationnelles que prendra la Commission européenne pour placer le Réseau rural européen en position de s'acquitter de cette nouvelle tâche, en particulier s'agissant des actions visant à doter les personnels agricoles des qualifications et compétences voulues.

5.7 Les nouveaux défis à l'échelle planétaire (libéralisation des marchés, accroissement de la population et raréfaction des ressources naturelles) imposent qu'une attention accrue soit portée au thème de l'innovation dans l'agriculture. Les données disponibles montrent que des problèmes existent, liés à un rythme d'innovation inférieur à celui que l'on souhaiterait ou encore à la prévalence de types d'innovation classique, tels que l'innovation mécanique et l'innovation variétale, par rapport à l'innovation liée aux nouveaux marchés, à la transformation directe et à de nouvelles techniques de culture et de certification. Selon le CESE, l'initiative «Productivité et développement durable de l'agriculture» apporte une contribution importante à l'innovation dans l'agriculture en assurant la mise en réseau des opérateurs et une connexion entre les lieux de création de l'innovation et les lieux de son adoption.

5.8 Le CESE rappelle que la propension à l'innovation en agriculture est également influencée par les caractéristiques individuelles de l'exploitant ou de sa famille, par les particularités structurelles de l'exploitation ainsi que par les conditions de marché et par le contexte général (culturel et institutionnel) dans lequel évolue l'entreprise. Sur ce plan, le CESE juge prioritaire d'intégrer les initiatives des groupes opérationnels des PEI et les actions dans le domaine du renouvellement des générations, de l'assistance technique, de la formation, notamment à destination des jeunes agriculteurs, du soutien aux investissements structurels, de la promotion et de la valorisation des productions agricoles, de la création de nouveaux débouchés sur les marchés (par exemple filières courtes) et de la diversification du revenu des entreprises au moyen d'un accès prioritaire aux ressources existant dans les programmes de développement rural.

⁽¹⁰⁾ Avis CESE sur la «Recherche agronomique» (JO C 128 du 18.5.2010, p. 107, paragraphe 1.3).

5.9 Le CESE rappelle que, dans le cadre de la programmation du développement rural 2007-2013, une nouvelle mesure a été instaurée afin de promouvoir des expériences de «coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire et dans le secteur sylvicole⁽¹¹⁾». Le CESE juge opportun de garantir coordination et synergies entre les actions du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture» et les expériences

réalisées jusqu'ici dans le cadre du développement rural. À cet égard, il serait utile d'analyser, au moyen des conclusions des évaluations intermédiaires des PSR, les points faibles et lignes de forces mis en évidence jusqu'ici dans le cadre de la réalisation des projets de coopération, afin d'en tirer profit lors de l'établissement des projets opérationnels relatifs aux actions du PEI «Productivité et développement durable de l'agriculture».

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Article 29 du règlement (CE) 1698/05 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1342/2008 du Conseil du 18 décembre 2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks»

COM(2012) 498 final

(2013/C 44/22)

Rapporteur unique: **M. Brendan BURNS**

Le 1^{er} octobre 2012, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1342/2008 du Conseil du 18 décembre 2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks»

COM(2012) 498 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 131 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusion

1.1 Le CESE accueille favorablement cette proposition. Il demeure néanmoins quelques sujets de préoccupation, peu nombreux mais importants. La priorité immédiate est de voir la nouvelle réglementation adoptée rapidement.

2. Introduction

2.1 La révision du plan à long terme pour les stocks de cabillaud⁽¹⁾ est un enjeu fondamental non seulement pour le bien-être des stocks concernés, mais aussi parce que c'est lui qui conditionne le contrôle de l'effort de pêche (jours de mer) de plusieurs flottes. La révision prévoit des réductions annuelles automatiques, sous certaines conditions biologiques, de l'effort et du total admissible des captures (TAC). Ces réductions s'appliquent quel que soit l'état d'amélioration du stock et se produisent même si cette amélioration ne respecte pas rigoureusement les conditions fixées par le plan. Les réductions de l'effort de pêche ont été drastiques: si l'on prend l'exemple de la flotte écossaise ciblant les poissons à chair blanche, il est prévu que le nombre maximal de jours de mer par navire soit réduit de 50 % en 2014 par rapport au niveau de 2011. Bien que les réductions de l'effort de pêche aient pour objectif d'obtenir une réduction proportionnée de la mortalité par pêche pour le cabillaud, diminuer de moitié le temps passé en mer signifie diminuer de moitié l'ensemble de l'activité de pêche.

3. Motivations

3.1 Un premier Plan de reconstitution du cabillaud est entré en vigueur début 2004⁽²⁾, suivi, début 2009, par l'actuel plan à long terme pour les stocks de cabillaud. Destinés à réduire la

mortalité par pêche, les instruments de gestion des plans ont consisté en des réductions des TAC (mesurés sous forme de débarquements) et, de manière plus importante dans le plan actuellement en vigueur, en des réductions automatiques de l'effort de pêche en glissement annuel. Si l'on reprend le même exemple que plus haut, les mesures mises en place pour la reconstitution du cabillaud ont eu des incidences profondes sur la flotte écossaise. En particulier, l'auto-réduction de l'effort de pêche engagée aux termes du plan a eu des incidences économiques désastreuses sans produire les effets bénéfiques escomptés pour le stock.

3.2 Selon l'article 34 du plan en vigueur, celui-ci aurait dû être évalué «au plus tard au cours de la troisième année d'application». Par conséquent, le réexamen actuellement en cours arrive tardivement. Après qu'il y ait eu, fin 2012, quelques messages prêtant à confusion de la part de la commissaire à la pêche, la Commission a désormais l'intention déclarée de proposer un plan multi-espèces et pluriannuel pour remplacer le plan pour le cabillaud. Son élaboration mettra du temps, notamment parce que les éléments scientifiques sur lequel il devrait se baser ne sont pas encore disponibles. Toutefois, il y a désormais un consensus solide au sein des États membres concernés par la pêche pour reconnaître qu'il n'est pas acceptable de procéder à de nouvelles auto-réductions de l'effort de pêche.

3.3 Dans la mesure où il n'y aura pas, dans un avenir proche, de révision d'envergure du plan, la Commission a formulé la proposition de règlement à l'examen, qui introduit un changement à court terme. Un élément qui complique la procédure est qu'il est nécessaire d'aligner le plus rapidement possible le plan actuellement en vigueur sur le TFUE, le Conseil n'ayant plus le pouvoir juridique d'adopter à lui seul des procédures dans le cadre du plan. Cela créera des difficultés juridiques quant à la possibilité pour le Conseil de prendre toute action immédiate d'ici fin 2012 pour atténuer les effets d'une réduction excessive de l'effort de pêche.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1342/2008 du Conseil, JO L 348 du 24.12.2008, p. 20-33.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 423/2004 du Conseil, JO L 70 du 9.3.2004, p. 8-11.

4. Éléments scientifiques

4.1 Le plan pour le cabillaud a été examiné formellement par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) et le Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) en 2011. Les conseils consultatifs régionaux (CCR) de la mer du Nord et des eaux occidentales septentrionales ont contribué à ce processus. Les organes scientifiques et les CCR partagent les constats suivants:

- Le plan pour le cabillaud ne réalise pas son objectif principal, qui est de réduire la mortalité par pêche (F) du cabillaud.
- Le CSTEP est d'accord avec les professionnels du secteur pour dire qu'il ne faut pas s'attendre à ce que F suive les tendances de l'effort de pêche de manière linéaire.
- Il n'existe d'évaluation analytique exhaustive que pour la mer du Nord. Concernant l'ouest de l'Écosse, il existe une évaluation, mais qui n'indique que des tendances. En mer du Nord, F a chuté et la biomasse du stock de frai (B) a augmenté, mais pas dans les proportions exigées par le plan. Il convient de noter que le Plan de reconstitution du cabillaud de 2004 présente un objectif F qui est en train d'être atteint, et qu'il a prévu une période de reconstitution de 10 ans.
- Pour l'ouest de l'Écosse, malgré une baisse très sensible des niveaux d'effort de pêche, le total F reste élevé. L'on en conclut que d'autres facteurs entrent en jeu, en particulier une sous-estimation de la prédation.
- Si l'on tient compte du fait que toute évaluation officielle est produite en différé à cause de la procédure même et que l'avis des pêcheurs concernés donne généralement une indication précise des résultats, il s'avère que la reconstitution du cabillaud en est à un stade beaucoup plus avancé que les avis ne le suggèrent.

5. Observations générales

5.1 Dans son ensemble, la proposition est accueillie favorablement. Les modifications apportées au plan actuellement en vigueur devraient, si elles sont mises en œuvre de manière appropriée, permettre la réalisation des objectifs et éviter d'autres dégâts économiques sans effets positifs sur le plan biologique.

6. Observations particulières

6.1 Valeurs de référence et taux d'utilisation

6.1.1 Les modifications apportées à l'article 4 visent à ce que, désormais, les États membres n'aient plus la possibilité, en utilisant des méthodes différentes pour calculer l'effort de pêche suivant qu'il s'agit d'établir les valeurs de référence ou de calculer l'utilisation de l'effort, de déployer un niveau d'effort de pêche plus élevé que celui que le plan était censé autoriser, possibilité dont l'existence n'était pas intentionnelle.

6.1.2 Le CESE, tout en maintenant que le contrôle de l'effort de pêche s'est avéré un instrument rudimentaire et inefficace, estime raisonnable et logique de demander aux États membres de calculer l'utilisation de l'effort sur une base convergente avec celle utilisée pour fixer les valeurs de référence des efforts.

6.2 Stocks pour lesquels les données sont insuffisantes

6.2.1 L'article 9 définit une procédure de fixation des TAC en l'absence des informations nécessaires aux fins de l'application des articles 7 et 8. Il est proposé, au lieu des réductions automatiques de 25 %, d'adopter une approche au cas par cas, et donc plus souple, bien qu'elle demeure solidement fondée sur les avis scientifiques disponibles.

6.2.2 La proposition que le Conseil ait la compétence d'appliquer des réductions de l'effort et des TAC inférieures aux réductions automatiques de 25 % requises par le plan en vigueur, dans les cas où les évaluations analytiques ne sont pas disponibles, est une proposition sage et proportionnée, qui permettra au Conseil d'adopter une approche au cas par cas à la lumière des avis scientifiques les plus complets disponibles.

6.3 Dérogations pour les navires capturant des quantités négligeables de cabillaud

6.3.1 L'ancien article 11 est divisé en article 11, article 11 bis et 11 ter. Au lieu de s'appliquer aux groupes de navires spécifiés par chaque État membre, les dérogations sont désormais accordées sur la base de critères généralement applicables à tous les navires qui les remplissent, quel que soit l'État membre dont ils battent le pavillon. L'article modifié permet également d'éviter que le Conseil ne doive sans cesse ajuster la valeur de référence;

6.3.2 Les formalités administratives obligatoires pour obtenir des dérogations pour les navires capturant des quantités négligeables de cabillaud étaient disproportionnées et ont sapé l'intention louable de cette disposition. Le CESE salue dès lors cette simplification des dispositions d'octroi des dérogations.

6.3.3 Il conviendrait de clarifier la manière dont les nouvelles dérogations fonctionneraient compte tenu de la possibilité d'un chevauchement entre la sélectivité des engins de pêche, la répartition géographique des prises et leur profondeur. Par exemple, certains engins opérant dans des zones à forte densité de cabillaud font très peu de captures de cabillaud, alors que d'autres opérant dans des zones à densité relativement faible de cabillaud peuvent en capturer des quantités considérables.

6.3.4 Il convient que les CCR soient associés à l'établissement des critères utilisés pour définir les zones denses en cabillaud et des moyens destinés à appliquer concrètement la nouvelle approche.

6.3.5 Des mesures transitoires permettront de faire en sorte que les groupes de navires déjà exclus soient soumis aux critères en vigueur au moment de leur exclusion;

6.3.6 Lorsque les groupes de navires remplissent déjà les critères de dérogation existants, il paraît opportun de maintenir une continuité.

6.4 Pêches complètement documentées (FDF) – dérogation concernant l'effort de pêche

6.4.1 Un nouvel article 11 quater est introduit. Les navires participant à des essais concernant des pêches complètement documentées, dans lesquelles toutes les captures sont imputées sur le quota attribué, sont exclus du régime de gestion de l'effort de pêche;

6.4.2 Il est parfaitement logique d'exclure du régime de gestion de l'effort de pêche les navires qui sont capables de fournir des prises complètement documentées, leur contribution à la mortalité par pêche pour le cabillaud étant intégralement comptabilisée et dans les limites du quota autorisé. Par conséquent, il n'est pas justifié de continuer à les inclure dans le régime. Toutefois, le raisonnement qui sous-tend l'interdiction des transferts de quotas vers les navires exclus du régime de gestion de l'effort de pêche ou à partir de ces navires échappe au CESE. Le point le plus saillant est que l'on peut démontrer que, depuis l'introduction du régime de pêches complètement documentées (FDF), les rejets dans le cadre des essais ont été considérablement réduits en mer du Nord. Le CESE estime que, dans le pire des cas, cette mesure dont les conséquences ont été mal pesées pourrait dissuader des navires de participer aux essais concernant les quotas de captures, et donc être parfaitement contre-productive. Le CESE juge nécessaire de recueillir davantage d'informations de la part des États membres et d'approfondir les discussions pour clarifier cette position, mais de manière générale, la gestion des quotas relève de la compétence des États membres et devrait continuer à le faire.

6.5 Une certaine souplesse dans la fixation des TAC et des niveaux de l'effort de pêche

6.5.1 L'article 12, paragraphe 4, est modifié pour les mêmes raisons que l'article 9.

6.5.2 À l'article 12, un nouveau paragraphe 6 est introduit. Ce paragraphe prévoit la possibilité, pour le Conseil, de ne pas appliquer de nouvelles réductions de l'effort de pêche maximum lorsque celui-ci a déjà été réduit durant quatre années consécutives;

6.5.3 Il est fondamental de donner au Conseil le pouvoir de geler les réductions de l'effort de pêche demandées par le plan,

pour éviter que les entreprises de pêche et les communautés de pêcheurs ne soient touchées par des effets socioéconomiques graves, voire irréversibles. Les États membres, les CCR ainsi que le CSTEP ont attiré l'attention sur le caractère rudimentaire et disproportionné de cette approche et sur les effets fréquemment contre-productifs qu'elle a pu avoir. La conséquence la plus manifeste de cette souplesse nouvelle sera une anticipation de la réduction des rejets.

6.6 Période de gestion relativement à la composition des captures

6.6.1 L'article 13 est reformulé de manière à éliminer les différences d'interprétation entre versions linguistiques. Il y est précisé que la condition selon laquelle les captures de cabillaud doivent représenter moins de 5 % du total se rapporte à la composition des captures durant l'ensemble de la période de gestion, et non à chaque sortie de pêche;

6.6.2 Dans le contexte de la réforme en cours de la PCP et de l'obligation éventuelle de débarquer à terre toutes les captures, le CESE se félicite des modifications proposées qui auraient pour effet de réduire les rejets de cabillaud adulte. Il serait utile à cet égard d'assouplir la règle des 5 % en matière de composition des captures durant l'ensemble de la période de gestion

6.7 Réduction des rejets

6.7.1 À l'article 14, l'obligation pour les États membres de remédier au problème des rejets est renforcée, ce qui n'est pas le cas en vertu de la réglementation actuelle, et le niveau de contrôle et de suivi est déterminé sur la base de la gestion des risques.

6.7.2 Le CESE est fermement convaincu que l'avenir de la reconstitution des stocks de cabillaud réside dans des actions de divers types visant à éviter les captures de cabillaud par les navires de pêche et passe par une harmonisation entre les incitations économiques envers le secteur et les objectifs de gestion. Dans une large mesure, les initiatives visant à éviter les captures de cabillaud se superposent à la réduction des rejets. Étant donné le déséquilibre qui existe entre les TAC pour la mer du Nord et l'abondance de preuves concrètes, les vecteurs principaux qui ont permis de réduire la pression de capture sur le cabillaud ont été les fermetures temporaires, les quotas de captures, les équipements sélectifs, des mesures saisonnières et temporaires pour éviter les captures. Le suivi et l'approche fondée sur les risques suivront sans aucun doute ce schéma.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le Paquet «contrôle technique» qui se compose des trois documents suivants: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE

COM(2012) 380 final — 2012/0184 (COD),

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 1999/37/CE du Conseil relative aux documents d'immatriculation des véhicules

COM(2012) 381 final — 2012/0185 (COD),

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union, et abrogeant la directive 2000/30/CE

COM(2012) 382 final — 2012/0186 (COD)

(2013/C 44/23)

Rapporteur: **M. RANOCCHIARI**

Le Conseil, les 7 et 10 septembre 2012 et le 8 octobre 2012, et le Parlement européen, le 11 septembre 2012, ont décidé, conformément aux articles 91 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

Paquet «contrôle technique» qui se compose des trois documents suivants: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE

COM(2012) 380 final — 2012/0184 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 1999/37/CE du Conseil relative aux documents d'immatriculation des véhicules

COM(2012) 381 final — 2012/0185 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union, et abrogeant la directive 2000/30/CE

COM(2012) 382 final — 2012/0186 (COD).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) soutient, partage et approuve, moyennant les réserves exposées plus loin, les propositions de la Commission pour trois raisons au moins:

— la réduction du nombre d'accidents et de leurs conséquences, souvent tragiques, doit devenir de plus en plus significative, notamment dans la perspective de l'augmentation de la circulation routière attendue dans les années à venir;

— la poursuite de l'objectif de réduction du nombre d'accidents exige un effort cohérent et collectif qui dépasse les compétences de chaque État membre pris individuellement;

— une uniformité accrue des règles et des contrôles est nécessaire pour éviter qu'un aspect de la vie sociale aussi essentiel que la sécurité routière soit traité selon des méthodes et une périodicité non homogènes et parfois très dissemblables.

1.2 Le CESE observe toutefois qu'en dépit de l'intention initiale, qui était de rechercher une uniformité sur le plan prédictif, la méthode adoptée par la Commission pour élaborer ce paquet, méthode consistant à combiner des prescriptions réglementaires et des dispositions non contraignantes, laisse une large autonomie aux États membres, ce qui complique et à tout le moins retarde une harmonisation complète des contrôles qui soit à même d'assurer que les contrôles effectués et les certificats de conformité délivrés dans un État membre soient automatiquement reconnus dans tous les autres.

1.3 Le CESE considère en outre que le processus d'harmonisation ainsi initié devrait trouver son prolongement naturel dans la création d'un certificat de conformité européen qui remplacerait les certificats nationaux en vigueur et permettrait d'effectuer des contrôles périodiques dans n'importe quel État membre sans devoir rapatrier le véhicule dans l'État membre d'immatriculation.

1.4 Le CESE évalue positivement l'élargissement de la gamme des dispositifs techniques et technologiques faisant l'objet d'un contrôle, ainsi que la liste des contrôles à effectuer. Le contrôle d'équipements qui relevaient jusqu'ici de la seule compétence des constructeurs, comme l'ABS et l'ESC, doit lui aussi être salué. En outre, la décision d'opérer une distinction entre les véhicules en fonction de leur vétusté et de leur kilométrage également est pertinente, ces aspects présentant une importance déterminante pour l'entretien des véhicules et leur niveau de sûreté.

1.5 De même, le CESE évalue positivement la proposition de soumettre à un contrôle technique routier les véhicules utilitaires légers (VUL, masse maximale admissible n'excédant pas 3,5 t.). Il observe du reste que cette catégorie de véhicules représente un parc automobile extrêmement important. À dire vrai, la proposition de contrôler chaque année au moins 5 % de ces véhicules apparaît très ambitieuse.

1.6 Le CESE demande à cet égard que soit réalisée dans chacun des États membres une étude sur l'importance du parc d'unités de contrôle mobiles, afin que les États membres prennent en temps utile les dispositions nécessaires.

1.7 S'agissant toujours de l'élargissement de la gamme des véhicules contrôlés, le CESE est pleinement d'accord avec la nécessité d'y inclure également les motocycles. Il estime cependant que la périodicité des contrôles (4 + 2 + 1) est excessive pour ces véhicules dont le kilométrage annuel est très limité. Dans cette optique, le CESE propose donc une fréquence plus réduite (4 + 2 + 2), du moins dans un premier temps.

2. Introduction

2.1 Les contrôles techniques réalisés sur les véhicules à moteur concourent de manière déterminante à la sécurité routière. Chaque jour en Europe, cinq personnes au moins perdent la vie dans des accidents dus à des défauts techniques du véhicule. Selon les estimations, 6 % au moins des accidents de voiture et 8 % des accidents impliquant des motocycles sont imputables, en partie du moins, à de tels défauts.

2.2 La réglementation européenne en la matière remonte à 1977 et n'a fait l'objet que de mises à jour mineures au cours des dix dernières années, alors que le trafic routier a triplé et que les véhicules ont subi une profonde évolution technologique.

2.3 Une analyse comparative, effectuée par la Commission européenne, des systèmes en vigueur dans les États membres pour l'inspection périodique des véhicules a mis en évidence - selon des études anglaises et allemandes récentes - une série

d'insuffisances telles que 10 % environ des véhicules automobiles autorisés à circuler présentent des défaillances techniques qui ne leur permettraient pas de passer au travers de contrôles plus adaptés et modernes.

2.4 Ces études, parmi d'autres, démontrent que:

— certains des équipements essentiels du véhicule échappent actuellement aux contrôles, comme le dispositif antiblocage (ABS) et le système de contrôle électronique de stabilité (ESC) par exemple;

— la définition et l'évaluation des défaillances n'ont pas été actualisées ni harmonisées dans l'ensemble de l'Union européenne;

— les installations utilisées pour les contrôles ne sont pas toujours adéquates, en l'absence de dispositions précises en la matière qui soient contraignantes pour l'ensemble de l'UE. De même, les inspecteurs chargés du contrôle technique devraient posséder un niveau de connaissances et de compétences toujours conforme à l'évolution technologique, afin de garantir une qualité homogène de leur travail dans toute l'UE;

— certaines catégories de véhicules ne sont pas soumises aux contrôles techniques périodiques (CTP). C'est le cas par exemple des motocycles dans pas moins de onze États membres;

— les contrôles ne sont pas suffisamment fréquents, en particulier pour les véhicules utilitaires, et plus généralement pour les véhicules à kilométrage élevé et pour les véhicules les plus anciens;

— une surveillance appropriée des centres de contrôle par les autorités compétentes fait défaut;

— les inspecteurs ne disposent pas toujours des données et des informations requises pour le contrôle des dispositifs électroniques embarqués. De même, les autorités policières n'ont pas accès aux résultats des contrôles.

2.5 À la lumière de ces considérations, le CESE approuve et soutient l'initiative de la Commission européenne qui, en élargissant et en actualisant le champ d'application des contrôles techniques, pourra contribuer à l'objectif d'une réduction de moitié du nombre de victimes d'accidents de la route d'ici à 2020 et d'une diminution - par des contrôles renforcés et plus fréquents des émissions - de l'impact environnemental du trafic routier, notamment en ce qui concerne le CO₂.

3. Le train de propositions de la Commission

Il s'agit de trois propositions législatives:

— un règlement: COM(2012) 380 final relatif au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques et abrogeant la directive 2009/40/CE;

- un deuxième règlement: COM(2012) 382 final, relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union, et abrogeant la directive 2000/30/CE;
- une directive: COM(2012) 381 final, portant modification de la directive 1999/37 relative aux documents d'immatriculation.

3.1 Les éléments nouveaux de la proposition de règlement relatif au contrôle technique périodique (CTP) (COM(2012) 380 final)

3.1.1 Champ d'application. Il sera étendu aux motocycles à deux roues ou plus dans l'ensemble de l'UE. Les tracteurs agricoles d'une vitesse supérieure à 40 km/h (catégorie T5) et les remorques légères de 3,5 tonnes maximum (catégories O1 et O2) seront désormais eux aussi soumis aux contrôles.

3.1.2 Échéances et fréquence des contrôles. Pour les véhicules automobiles (cat. M1) (Les véhicules de catégorie M sont ceux dotés d'au moins 4 roues et destinés au transport de passagers. Ils se subdivisent en 3 classes en fonction du nombre de places et de leur poids maximum: M1 < 9 places; M2 > 9 places et < 5 t; M3 > 9 places et > 5 t. Les véhicules de catégorie N sont ceux dotés d'au moins quatre roues et destinés au transport de marchandises. Ils se subdivisent eux aussi en trois classes en fonction du poids maximum: N1 < 3,5 t; N2 < 12 t; N3 > 12 t. La catégorie O comprend les véhicules avec remorques et la catégorie T les tracteurs à roues), le premier CTP a lieu quatre ans après la date d'immatriculation, le deuxième au bout de deux ans et par la suite chaque année. Les automobiles et les véhicules utilitaires légers (N1) ayant roulé plus de 160 000 km à la date du premier contrôle devront être soumis à un contrôle annuel (4-1-1 au lieu de 4-2-1), règle qui s'appliquera également pour les motocycles. Les États membres qui prévoient déjà des dispositions en ce sens conserveront la possibilité de pratiquer des contrôles plus rapprochés. S'agissant enfin des véhicules présentant un intérêt historique - y compris les motocycles -, qui n'entrent pas dans le champ d'application du nouveau règlement, la périodicité des contrôles est laissée au libre choix des États membres.

Pour les véhicules appartenant aux catégories M2, M3, N2, N3, O3, O4 et T5, le premier contrôle devra par contre être effectué un an après l'immatriculation. Il en va de même pour les véhicules M1 immatriculés en tant que taxis ou ambulances.

3.1.3 Contenu des contrôles, appréciation des défaillances et sanctions correspondantes. Les composants de sécurité (ABS et ESC) et les dispositifs environnementaux (système de contrôle des émissions) doivent être ajoutés à la liste des contrôles à effectuer.

Les défaillances constatées lors de l'inspection sont classées - sur la base de paramètres communs définis à l'annexe III de la proposition - en tant que **mineures** (aucun risque pour la

sûreté), **majeures** (susceptibles de compromettre la sûreté du véhicule et de mettre en danger les autres usagers de la route) et **critiques** (risque sérieux et immédiat entraînant l'interdiction de circulation du véhicule). Les défaillances mineures devront être réparées sans qu'un nouveau contrôle soit exigé. En cas de défaillance majeure, l'autorité compétente décide des conditions d'utilisation du véhicule jusqu'à ce que le défaut soit réparé et prévoit un second contrôle qui devra être effectué dans les six semaines. En cas de défaillance critique, l'immatriculation du véhicule est suspendue jusqu'à ce que les défaillances soient rectifiées et qu'un nouveau certificat de contrôle technique soit délivré.

3.1.4 Installations et équipements de contrôle. Les centres de contrôle disposeront de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement pour adapter leurs installations et équipements aux exigences minimales fixées par le règlement.

3.1.5 Coopération entre États membres. Dans les trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, les centres de contrôle doivent communiquer, par voie électronique exclusivement, les résultats de leurs interventions ou les certificats de contrôle technique aux autorités compétentes de leur État, lequel désigne un point de contact national chargé de l'échange d'informations avec les autres États membres et la Commission pour ce qui concerne l'application du règlement. Le document attestant qu'un véhicule a passé un contrôle dans un des États membres est également reconnu par les autres États membres.

3.2 Les éléments nouveaux de la proposition de règlement relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires (COM(2012) 382 final)

3.2.1 Cette proposition étend le champ d'application de la directive en vigueur, tout en concentrant les interventions sur les entreprises présentant un risque élevé et en réduisant celles concernant les exploitants qui entretiennent leurs véhicules de manière adéquate. La définition des profils de risque (annexe I de la proposition) est établie en fonction des résultats des précédents contrôles techniques effectués dans les centres spécialisés et sur route, et tient compte des défaillances constatées.

3.2.2 Actuellement, les contrôles routiers portent sur les véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes. La proposition étend ces contrôles aux véhicules utilitaires légers (N1) et à leurs remorques (O1 et O2).

3.2.3 Chaque État membre devra procéder chaque année à des contrôles routiers sur au moins 5 % des véhicules immatriculés sur son territoire.

3.2.4 Comme indiqué ci-dessus, le profil de risque (faible, moyen et élevé) sera établi au niveau national sur la base des antécédents de chaque exploitant. Ce profil sera communiqué à l'exploitant concerné, sachant que les contrôles routiers cibleront en priorité les entreprises présentant un risque élevé.

3.2.5 Les contrôles seront graduels. Il est prévu de procéder à un contrôle visuel initial de l'état du véhicule et des documents correspondants. Un contrôle plus approfondi suivra si nécessaire le contrôle initial, en faisant appel à des unités de contrôle mobiles ou au centre de contrôle le plus proche.

3.2.6 Une autre innovation concerne le contrôle de l'arrimage du chargement (annexe IV), responsable, selon la Commission, d'un quart des accidents impliquant des véhicules utilitaires.

3.2.7 Les résultats des contrôles routiers sont communiqués par les autorités compétentes à l'État membre d'immatriculation du véhicule.

3.3 Les éléments nouveaux de la proposition de directive portant modification de la directive 1999/37 relative aux documents d'immatriculation (COM(2012) 381 final)

3.3.1 Les données concernant les véhicules immatriculés seront conservées dans des fichiers informatiques nationaux où seront consignés les résultats des contrôles techniques périodiques.

3.3.2 Les données techniques utilisées pour la réception du véhicule et qui figurent sur le certificat d'immatriculation devront être mises à la disposition de l'inspecteur pour les besoins du contrôle technique.

3.3.3 Dans une optique de sécurité routière, la proposition contient des dispositions plus précises concernant les cas de suspension et d'annulation des immatriculations ainsi que la ré-immatriculation et la destruction des véhicules.

4. Observations générales

4.1 Il n'est pas rare que des transporteurs de fret soient sanctionnés lors de contrôles routiers effectués à l'étranger, en raison de défaillances qui ne seraient pas sanctionnées dans leur pays d'immatriculation. L'approche suivie par la Commission avec cet ensemble de propositions, qui vise à jeter les bases d'une harmonisation des contrôles au niveau européen, semble donc appropriée. Le processus ainsi initié devrait être complété, lors d'une seconde phase, par la reconnaissance mutuelle par tous les États membres des certificats de conformités nationaux, puis par la création d'un certificat européen susceptible de remplacer les certificats nationaux.

4.2 En effet, l'obligation de rapatrier le véhicule dans l'État membre d'immatriculation pour obtenir ce certificat continue de représenter une lourde charge pour les automobiles comme pour les véhicules utilitaires. La reconnaissance mutuelle doit permettre de faire effectuer les contrôles dans n'importe quel État membre.

4.3 De manière plus générale, le CESE observe que l'approche choisie par la Commission lors de l'élaboration de cet ensemble de mesures, approche consistant à combiner l'utilisation de mesures réglementaires et de dispositions non contraignantes, risque de laisser une large autonomie aux États membres. Cela risque de compliquer et de retarder une complète harmonisation et normalisation des contrôles, qui soit à même d'assurer que les contrôles effectués et les certificats de conformité délivrés dans un État membre soient automatiquement reconnus dans tous les autres.

4.4 Le fait que les États membres puissent maintenir des délais plus rapprochés pour les contrôles (par. 3.1.2) illustre la persistance de divergences parfois marquées. Il est compréhensible que la Commission ne veuille pas imposer une révision à la baisse pour les pays qui prévoient depuis longtemps déjà une fréquence plus élevée des contrôles. Mais il est vrai aussi que l'acceptation de situations très diverses ne facilite pas l'uniformité des règles qui devrait être la finalité de ces propositions, à savoir l'introduction du même CTP dans toute l'UE.

4.5 À la lumière de ces considérations, le CESE espère que les États membres, tout en restant libres d'opter pour des contrôles plus fréquents, s'engageront à reconnaître la validité des contrôles effectués dans un autre État qui respecte les exigences minimales prévues par le règlement en termes de périodicité et de contrôles.

4.6 S'agissant toujours de la fréquence des contrôles, le CESE se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir, pour les véhicules de catégorie L (cyclomoteurs, motocycles, tricycles et quadricycles) la même périodicité des contrôles que celle prévue pour les automobiles.

4.6.1 Il est opportun que les véhicules de catégorie L soient eux aussi soumis à un contrôle périodique, afin de mettre un terme à une anomalie, à savoir que de nombreux États membres ne prévoient aucun contrôle pour les véhicules de catégorie L.

4.6.2 Néanmoins, les contrôles pratiqués sur ces véhicules, souvent d'un coût limité et utilisés principalement en ville, devraient rester simples, afin de limiter les investissements dans des installations de contrôle spécifiques, et la fréquence des contrôles devraient être de 4-2-2 au lieu de 4-2-1, compte tenu de leur kilométrage annuel moyen, qui est bien inférieur à celui des véhicules automobiles. Les véhicules de catégorie L parcourent en effet entre 2 800 et 5 300 km par an, contre 15 000 km pour les automobiles.

4.6.3 La périodicité pourrait être réévaluée à un stade ultérieur pour tenir compte des données – de portée enfin européenne – collectées durant les contrôles périodiques, les États membres restant libres dans ce cas aussi de continuer de pratiquer des contrôles supplémentaires et de maintenir une périodicité plus rapprochée.

4.7 Le CESE souhaite enfin qu'à côté de la normalisation et de l'approfondissement des contrôles, l'on puisse mettre en œuvre un programme qui, sur la base des nouvelles dispositions en vigueur, s'efforce de sensibiliser l'ensemble des citoyens, en particulier les plus jeunes, à la nécessité de faire un usage plus attentif et responsable des véhicules à moteur, en évitant notamment de pratiquer sur eux des interventions techniques susceptibles de porter atteinte aux exigences de sécurité, surtout en ce qui concerne les motocycles.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE évalue positivement la décision de la Commission d'appliquer le régime des CTP aux tracteurs d'une vitesse supérieure à 40 km/h (T5), mais se demande pourquoi ils ne sont pas soumis à d'éventuels contrôles routiers.

5.2 Dans ses annexes techniques, la proposition relative aux contrôles prévoit les conditions minimales à remplir par les

centres de contrôle, mais n'établit pas clairement dans quelle mesure ces conditions s'appliquent également aux unités de contrôle mobiles.

5.3 La décision de soumettre 5 % de l'ensemble du parc automobile à un contrôle routier (par. 3.2.3) apparaît ambitieuse, compte tenu du nombre élevé de véhicules utilitaires légers (VUL) en circulation, qui viendront s'ajouter aux véhicules moyens et lourds déjà contrôlés. Il suffit de penser que pour les seules années 2010/2011, plus de 3 millions de VUL ont été immatriculés, contre environ 450 000 véhicules moyens et lourds, et que les VUL représentent plus de 80 % du parc de véhicules utilitaires.

À cet égard, le CESE jugerait utile de faire l'inventaire du parc des unités de contrôle mobiles opérant dans l'UE, afin que les États membres puissent prendre en temps utile les dispositions nécessaires.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie»

COM(2012) 271 final

(2013/C 44/24)

Rapporteure: **M^{me} Ulla SIRKEINEN**

Le 6 juin 2012, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie»

COM(2012) 271 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 163 voix pour, 30 voix contre et 26 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la communication, qui ouvre un débat nécessaire sur la refonte des politiques relatives aux sources d'énergie renouvelables et de leurs politiques d'accompagnement.

1.2 Le Comité est vivement préoccupé de la hausse des prix pour les consommateurs d'énergie, notamment des coûts élevés de nombreux régimes d'aide nationaux. Cette tendance se heurte à une opposition croissante. Le CESE invite la Commission à élaborer une étude sur l'évolution des coûts actuelle et à prévoir dans l'ensemble du secteur énergétique. Le Comité soutient l'objectif consistant à maintenir les coûts au niveau le plus bas possible, voire à les réduire, et à garantir que les technologies fondées sur les sources d'énergie renouvelables deviennent compétitives et déterminées en dernier ressort par le marché.

1.3 Le Comité estime qu'un système de régimes d'aide communs à l'échelle de l'UE, adaptés à chaque technologie, répondrait davantage aux exigences en matière d'efficacité et de marché intérieur. Ces régimes devraient être limités dans le temps, jusqu'au moment où les technologies deviennent compétitives; ils devraient éviter les surcompensations et garantir un soutien adapté aux solutions locales. Toutefois, tant que le marché intérieur de l'énergie ne fonctionne pas correctement, les régimes d'aide devraient être adaptés à chaque zone tarifaire d'électricité ou à chaque État membre.

1.4 Au lieu de concentrer les efforts au sein d'un modèle centralisé, il conviendrait de favoriser davantage le développement de solutions locales et décentralisées. Celles-ci pourraient et devraient être axées sur les intérêts locaux. Il convient que les

réglementations, les mesures d'aide et l'accès aux réseaux soient clairs, simples et fiables afin de faciliter la participation de petits (auto)producteurs.

1.5 Les technologies utilisant des sources d'énergie renouvelables offrent de nombreuses possibilités, de même que d'autres technologies de réduction des émissions de gaz à effet de serre: charbon propre, stockage de l'électricité, réponse à la demande, consommation du carbone, fission et fusion nucléaires, ou la réduction d'autres gaz à effet de serre tels que le méthane, etc. Dans de nombreux cas, les innovations sont clairement prometteuses et nécessitent des incitations adéquates. Il y a lieu de soutenir en particulier la démonstration et le déploiement précoce de nouvelles technologies.

1.6 Le CESE recommande à la Commission de concentrer ses travaux futurs pour la période après 2020 sur une politique de réduction des émissions de carbone («décarbonisation»). Cette politique pourrait finalement ne pas tenir compte des objectifs en matière d'énergies renouvelables, mais s'appuyer plutôt sur un objectif clair de réduction des gaz à effet de serre, conformément aux besoins de réduction de ces gaz à long terme, et sur un prix du carbone qui soit suffisamment élevé pour susciter des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique, et contribuer aux activités de R&D et aux investissements par les acteurs concernés, tout en restant acceptable pour les consommateurs et la compétitivité industrielle. En outre, des mesures ciblées sont nécessaires pour inciter le développement des technologies fondées sur les sources d'énergie renouvelables, qui, en fin de compte, apporteront un réel changement. Idéalement, il conviendrait que ces mesures soient communes à l'ensemble de l'UE et adaptées à chaque technologie.

1.7 Le Comité se félicite des intentions de la Commission concernant les étapes à franchir à court terme afin d'améliorer le cadre actuel en matière d'énergies renouvelables. Il conviendrait de prendre dans les meilleurs délais des mesures visant à intégrer les énergies renouvelables dans les marchés de l'énergie, notamment en ce qui concerne le raccordement au réseau, l'équilibrage et les coûts de raccordement.

2. Introduction

2.1 Le recours accru aux énergies renouvelables se trouve au cœur de la politique énergétique actuelle de l'UE, dans la mesure où il devrait contribuer à la réduction des gaz à effet de serre, au renforcement de la sécurité de l'approvisionnement énergétique, ainsi qu'à la création d'emplois. En toute logique, atteindre une part de 20 % d'énergies renouvelables dans l'UE d'ici à 2020 fait partie des grands objectifs de la stratégie Europe 2020.

2.2 Depuis plus de dix ans, le CESE soutient l'objectif d'augmenter le recours aux sources d'énergie renouvelables, en faisant part, dans de nombreux avis, de ses commentaires et de ses recommandations sur des politiques proposées en s'appuyant sur l'expérience pratique de la société civile ⁽¹⁾.

2.3 L'évolution en matière d'utilisation des sources d'énergie renouvelables a été positive et, selon la Commission, elle dépasse actuellement les prévisions visant à atteindre l'objectif de 20 %. À la lumière de la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, il y a lieu de garantir une tendance positive à l'avenir. La forte augmentation de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables fait partie des options «sans regret» de cette feuille de route. Dans son avis sur la feuille de route qu'il a présenté en juillet 2012, le CESE soutenait cette conclusion générale sur les sources d'énergie renouvelables ⁽²⁾.

2.4 La croissance rapide des sources d'énergie renouvelables soulève des questions en matière de coûts, de répercussions sur le marché de l'énergie et de besoins en infrastructures. Il est dès lors opportun d'envisager des options politiques pour l'avenir. Les investisseurs regardent déjà au-delà de l'horizon 2020 et ils ont également besoin de signaux clairs concernant des politiques futures afin de fournir le niveau élevé d'investissement nécessaire dans ce domaine.

3. La proposition de la Commission

3.1 La Commission a pour objectif de continuer à développer les énergies renouvelables et à promouvoir des solutions innovantes. Selon le commissaire chargé de l'énergie, pour garantir un bon rapport coût-efficacité, il convient, en bref, de produire de l'énergie à partir des sources éolienne et solaire lorsque c'est économiquement viable, et d'assurer des échanges commerciaux intraeuropéens pour cette énergie.

3.2 La Commission prône une approche européenne davantage coordonnée des mécanismes de soutien et un renforcement de la commercialisation des énergies renouvelables entre les États membres.

3.3 La communication examine les défis actuels et les options politiques possibles dans les domaines suivants:

- intégrer les énergies renouvelables au sein du marché intérieur;
- ouverture du marché de l'électricité et énergies renouvelables;
- transformer les infrastructures;
- donner des moyens d'action aux consommateurs;
- entraîner l'innovation technologique; et
- garantir l'aspect durable des énergies renouvelables.

3.4 La Commission formulera des propositions en vue d'une politique en faveur des énergies renouvelables pour la période après 2020. Afin d'engager le processus d'examen des options, la Commission explore trois options stratégiques pour après 2020 dans l'analyse d'impact qui accompagne la communication:

- 1) l'élimination des émissions de carbone sans objectifs en matière d'énergies renouvelables, en s'appuyant sur les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et sur le marché du carbone;
- 2) la poursuite du régime actuel, avec des objectifs contraignants en matière d'énergies renouvelables à l'échelle nationale, de réductions d'émissions et d'efficacité énergétique;
- 3) une gestion renforcée, plus harmonisée, de l'ensemble du secteur énergétique, avec un objectif à l'échelon de l'UE en matière d'énergies renouvelables.

Une comparaison des options indique, grosso modo, que les options 1) et 2) répondent davantage que l'option 3) aux critères définis par la Commission. Aucune option ne se détache nettement comme la meilleure pour tous les critères.

3.5 Pour terminer, la communication évoque quatre domaines principaux dans lesquels il conviendrait d'intensifier les efforts d'ici à 2020: le marché de l'énergie, les régimes d'aide, les mécanismes de coopération et la coopération avec l'espace méditerranéen dans le domaine de l'énergie.

⁽¹⁾ JO C 65 du 17.3.2006, p. 105-113.

⁽²⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 126-132.

4. Observations du CESE

4.1 Le CESE accueille favorablement la communication, qui ouvre un débat nécessaire sur la refonte des politiques relatives aux sources d'énergie renouvelables et de leurs politiques d'accompagnement. De manière générale, le Comité est d'accord avec l'analyse de la Commission concernant la situation actuelle, les défis et les options. En outre, le CESE formule les observations suivantes.

Intégrer les énergies renouvelables au sein du marché intérieur

4.2 Le Comité se félicite que la Commission souligne la hausse rapide des dépenses et des coûts dans le secteur des énergies renouvelables (malgré la baisse des coûts unitaires), ainsi que les coûts d'investissement prévus en matière de production, d'infrastructures/réseaux et d'équilibrage. Le Comité s'inquiète vivement de l'augmentation des prix pour les consommateurs d'énergie, qui peut avoir des effets disproportionnés sur les consommateurs à faibles revenus, ainsi que des coûts élevés de nombreux régimes d'aide nationaux. Cette tendance se heurte à une opposition croissante. Même les coûts unitaires pourraient ne plus continuer à diminuer au rythme actuel si la plupart des options rentables ont été exploitées. Le CESE invite la Commission à élaborer une étude sur l'évolution des coûts actuelle et à prévoir dans l'ensemble du secteur énergétique. Le Comité soutient l'objectif consistant à maintenir les coûts au niveau le plus bas possible, voire à les réduire, et à garantir que les technologies fondées sur les sources d'énergie renouvelables deviennent compétitives et, en fin de compte, axées sur le marché.

4.3 En ce qui concerne les régimes d'aide, le CESE convient que les changements apportés à plusieurs régimes nationaux durant leur période d'exécution ont engendré de graves problèmes. En outre, des politiques à court terme qui ne parviennent pas à couvrir les coûts supplémentaires réels des investisseurs ne sont pas satisfaisantes. Il convient de garantir la prévisibilité des régimes, mais également leur rapport coût-efficacité, et d'encourager la compétitivité technologique. Par conséquent, il est juste de mettre l'accent sur l'exposition aux prix du marché. Une action de la part de la Commission en faveur d'une réforme des régimes d'aide est nécessaire; celle-ci empêcherait également la fragmentation du marché intérieur et viserait, à terme, à éliminer progressivement les subventions.

4.4 Un système européen unique couvrant toutes les technologies fondées sur les sources d'énergie renouvelables ne serait guère efficace. Des systèmes flexibles, adaptés à la «maturité» de chaque technologie et à la diversité des situations, sont nécessaires. Le Comité pense qu'un système de régimes communs à l'échelle de l'UE, adaptés à chaque technologie, répondrait davantage aux exigences en matière d'efficacité et de marché intérieur. Ces régimes devraient être limités dans le temps, jusqu'au moment où les technologies deviennent compétitives, et éviter les surcompensations. Des régimes adaptés aux solutions locales sont nécessaires (cf. le paragraphe 4.11).

4.5 Toutefois, tant que le marché intérieur ne fonctionne pas correctement et que les niveaux de prix varient, en raison de l'échec de la mise en œuvre de la législation européenne existante et des goulets d'étranglement dans les infrastructures de transmission, il conviendrait d'adapter les régimes d'aide à chaque zone tarifaire ou chaque État membre afin d'améliorer l'efficacité et éviter les surcompensations.

4.6 En matière de renforcement de la coopération et du commerce, le Comité soutient résolument une coopération accrue entre les États membres dans le domaine de l'énergie, notamment une véritable politique énergétique commune de l'UE à travers une Communauté européenne de l'énergie (CEE). Le CESE soutient également les propositions formulées dans ce chapitre de la communication.

Ouverture du marché de l'électricité et énergies renouvelables

4.7 Le Comité se rallie aux observations de la Commission concernant la nécessité d'intégrer les sources d'énergie renouvelables dans le marché intérieur de l'électricité et les défis d'une telle intégration. Les signaux de prix sur le marché, y compris ceux du carbone dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission, doivent avoir une portée globale afin d'attirer des investissements suffisants. Le CESE appuie le principe selon lequel tous les producteurs d'électricité, y compris ceux qui produisent à partir de sources renouvelables, assument les mêmes responsabilités, notamment en ce qui concerne l'équilibrage.

4.8 Les «redevances de capacité», par lesquelles les pouvoirs publics déterminent le niveau requis de la capacité de production de back up, sont problématiques étant donné qu'elles se justifient par le fait que les signaux du marché ne garantissent pas le rapport coût-efficacité de ces unités de production. Si un marché des capacités est requis, celui-ci devrait alors être paneuropéen, dans un premier temps, voire régional, ou tout du moins coordonné avec les pays voisins, au sein de l'UE.

4.9 Le problème relatif à la pression à la baisse des prix de gros de l'électricité du fait du développement de l'électricité éolienne et solaire, dont les coûts marginaux sont quasi nuls, nécessite un examen et une quantification plus approfondis. Il conviendrait de tenir compte de l'incidence positive de l'échange de quotas d'émission. L'augmentation de l'électricité d'origine renouvelable aggraverait probablement la volatilité des prix de gros de l'électricité, ce qui engendrerait d'autres problèmes. Quoi qu'il en soit, un faible coût marginal de l'électricité ne signifie pas nécessairement un prix bas pour le consommateur, car ce dernier devra, d'une manière ou d'une autre, payer pour les investissements et la production, y compris la transmission, l'équilibrage et le soutien.

Transformer les infrastructures

4.10 Le CESE a accueilli favorablement le paquet relatif aux infrastructures énergétiques, notamment dans son avis sur ce thème (COM(2011) 658) ⁽³⁾, et il souligne à présent la nécessité de l'adopter et de le mettre en œuvre. Toutefois, si l'objectif est de «produire de l'énergie à partir des sources éolienne et solaire lorsque c'est économiquement viable, et assurer des échanges commerciaux intraeuropéens pour cette énergie», les coûts d'investissement dans les infrastructures nécessaires pourraient atteindre des niveaux inacceptables. En outre, des problèmes d'acceptation par le public pourraient augmenter les coûts et les risques politiques.

4.11 Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur le développement de solutions locales et décentralisées. Celles-ci pourraient et devraient être axées sur les intérêts locaux et couvrir diverses technologies, telles que la biomasse (y compris les résidus) et la géothermie, en plus des énergies éolienne et solaire, en fonction de la situation locale. Il convient que les réglementations, les mesures d'aide et l'accès aux réseaux soient clairs, simples et fiables afin de faciliter la participation de petits (auto)producteurs. La création de systèmes énergétiques locaux hybrides liés par des réseaux intelligents et une gestion intelligente permettrait de se rapprocher de l'autosuffisance énergétique à l'échelon local. Cette approche a toutefois ses limites, étant donné qu'un équilibre à base de combustibles fossiles reste nécessaire tant qu'aucune solution satisfaisante et abordable au stockage de l'électricité n'est disponible (référence: Friedrich Wagner, Max-Planck-Institut für Plasmaphysik: *Features of an electricity supply system based on variable input* (Caractéristiques d'un système d'alimentation électrique basé sur des éléments variables)).

Donner des moyens d'action aux consommateurs

4.12 Il va sans dire que les intérêts des consommateurs occupent une place essentielle dans les opinions du CESE en matière d'énergie, comme en témoignent de nombreux avis précédents ⁽⁴⁾. L'une des questions soulevées concerne la corrélation entre l'augmentation des prix de l'énergie en tant qu'incitation à l'économie et le risque de pauvreté énergétique. Le Comité soutient l'approche de la Commission qui vise à donner des moyens d'action aux consommateurs: sans la participation active de ces derniers, il est impossible d'obtenir de bons résultats. Un aspect qui mérite toutefois une plus grande attention est la liberté de choix des consommateurs dans la pratique.

4.12.1 Comme le Comité l'a maintes fois observé, la sensibilisation et l'éducation du public jouent un rôle crucial dans l'autonomisation des consommateurs. Dans ce contexte, les consommateurs devraient disposer d'informations claires et facilement accessibles concernant leur propre part dans l'aide aux sources d'énergie renouvelables, généralement exprimée en

dépenses nationales totales d'appui aux sources d'énergie renouvelables par habitant. Idéalement, ces informations devraient être indiquées dans les factures énergétiques.

Entraîner l'innovation technologique

4.13 Les technologies utilisant des sources d'énergie renouvelables offrent de nombreuses possibilités, de même que d'autres technologies de réduction des émissions de gaz à effet de serre: charbon propre, stockage de l'électricité, réponse à la demande, consommation du carbone, fission et fusion nucléaires, ou la réduction d'autres gaz à effet de serre tels que le méthane, etc. Dans de nombreux cas, les innovations sont clairement prometteuses et nécessitent des incitations adéquates. Comme le CESE l'a déjà maintes fois répété, il importe de concevoir et de cibler les instruments financiers correctement en fonction de la maturité des technologies. Il y a lieu de soutenir en particulier la démonstration et le déploiement précoce de nouvelles technologies. À cet effet, il convient de garantir les ressources du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET). Il est grand temps d'agir. Il semblerait que le secteur des entreprises aux États-Unis ait récemment augmenté ses investissements globaux dans la R&D en matière d'énergie, ce qui pourrait avoir des incidences sur la compétitivité européenne.

4.14 La Commission semble penser que des financements communs adéquats et des objectifs contraignants permettront de relancer l'innovation et donc l'emploi. Toutefois, ces deux éléments ne garantiront pas à eux seuls l'efficacité des résultats. En outre, des marchés ouverts et une concurrence opérationnelle sont nécessaires, étant donné que la concurrence stimule l'innovation et le renouvellement au sein des entreprises.

Garantir l'aspect durable des énergies renouvelables

4.15 L'aspect durable de l'ensemble du système énergétique est un objectif primordial. Il s'applique à tous les secteurs, pas seulement à celui de la bioénergie. Les incidences environnementales et territoriales de l'exploitation de diverses ressources énergétiques renouvelables varient. Il convient d'introduire des critères d'utilisation durable des ressources d'énergie renouvelables, de sorte que l'octroi d'un soutien financier des fonds de l'UE soit subordonné à la conformité de la production d'énergie à partir de sources renouvelables à ces critères. Le Comité adhère aux messages de la communication relatifs à la durabilité de la bioénergie, mais ajoute que toute nouvelle proposition ne doit pas augmenter la charge administrative des producteurs et des consommateurs. Les exigences doivent reposer dans la mesure du possible sur des systèmes de surveillance et de compte rendu connexes existants, tels que ceux appliqués dans de nombreux États membres pour l'industrie forestière durable.

La politique relative aux énergies renouvelables après 2020

4.16 Le CESE estime qu'il est nécessaire de commencer à élaborer une politique relative aux énergies renouvelables après 2020, comme il l'observe au paragraphe 2.4.

⁽³⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 125-129.

⁽⁴⁾ JO C 44 du 11.2.2011, p. 53-56; JO C 48 du 15.2.2011, p. 81-86; JO C 68 du 6.3.2012, p. 15-20.

4.17 Dans son analyse d'impact (dont la version actuelle est loin d'être impeccable, avec des tableaux manquants, etc.), la Commission présente en premier lieu une option de «statu quo», que le Comité rejette. Quant aux trois autres options relatives à un cadre politique futur, le Comité exprime ses préoccupations sur les points suivants:

4.17.1 L'option de réduction des émissions de carbone sans objectifs spécifiques pour les énergies renouvelables après 2020 ne semble pas garantir une croissance certaine de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables. Cette option est toutefois la plus appropriée dans le cadre d'un marché de l'énergie ouvert et produirait les résultats les plus rentables. Elle pourrait également renforcer le système d'échange de quotas d'émission. Une évolution positive de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables semble certaine avec cette option, étant donné la forte tendance enregistrée jusqu'à présent, la croissance des investissements existants et futurs en R&D et d'autres domaines, les objectifs climatiques contraignants et les politiques futures annoncées par la Commission.

4.17.2 La poursuite du système actuel qui prévoit des objectifs nationaux contraignants serait efficace et bénéfique, du moins pour une partie du secteur commercial des sources d'énergie renouvelables. Mais elle ne garantirait pas le bon rapport coût-efficacité de la réduction des émissions de carbone. En outre, les prix fixés dans le cadre de cette option mettraient gravement en péril le système d'échange de quotas d'émission. Les États membres se verraient obligés d'élaborer leurs propres politiques afin d'assurer la conformité, ce qui entraverait le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie en dépit des efforts déployés pour améliorer la coopération et le commerce. Les objectifs contraignants ont réussi à stimuler le développement de technologies fondées sur les sources d'énergie renouvelables au sein de l'UE, mais ils ne peuvent continuer à servir d'argument fort.

4.17.3 Selon le CESE, l'option d'une gestion uniforme, dotée d'objectifs ambitieux à l'échelle de l'UE, pourrait présenter de

nombreux avantages de taille, qui sont conformes à la notion de Communauté européenne de l'énergie⁽⁵⁾. Cette option devrait être choisie en priorité tant qu'aucun objectif de réduction des gaz à effet de serre conforme aux besoins en matière de réduction de ces gaz à long terme n'a été fixé. Cependant, les risques de hausse des coûts et de problèmes d'acceptation par le public soulignés par la Commission semblent pertinents. En outre, cette option nécessiterait probablement la mise en place d'une nouvelle structure administrative importante.

4.18 Le CESE recommande à la Commission de concentrer ses travaux futurs sur une stratégie politique pour l'après-2020 qui s'appuie principalement sur la première option. Cette politique de réduction des émissions de carbone ne s'appuierait pas sur des objectifs en matière d'énergies renouvelables, mais sur un objectif clair de réduction des gaz à effet de serre et sur un prix du carbone qui soit suffisamment élevé pour susciter des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique, et contribuer aux activités de R&D et aux investissements par les acteurs concernés, tout en restant acceptable pour les consommateurs et la compétitivité industrielle. En outre, des mesures ciblées sont nécessaires pour inciter le développement des technologies fondées sur les sources d'énergie renouvelables, qui, en fin de compte, apporteront un réel changement. Idéalement, il conviendrait que ces mesures soient communes à l'ensemble de l'UE et adaptées à chaque technologie.

Étapes suivantes

4.19 Des actions sont nécessaires à court terme si l'on veut améliorer le fonctionnement du cadre actuel des sources d'énergie renouvelables. Le Comité se félicite des intentions de la Commission. Il conviendrait de prendre dans les meilleurs délais des mesures visant à intégrer les énergies renouvelables dans les marchés de l'énergie, notamment en ce qui concerne le raccordement au réseau, l'équilibrage et les coûts de raccordement.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Cf. le paragraphe 4.5 et www.eesc.europa.eu/eec

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 1.5

Modifier:

~~«Les technologies utilisant des sources d'énergie renouvelables offrent de nombreuses possibilités de réduire les, de même que d'autres technologies de réduction des émissions de gaz à effet de serre: charbon propre, stockage de l'électricité, réponse à la demande, consommation du carbone, fission et fusion nucléaires, ou la réduction d'autres gaz à effet de serre tels que le méthane, etc. Dans de nombreux cas, les innovations sont clairement prometteuses et nécessitent des incitations adéquates. Il y a lieu de soutenir en particulier la démonstration et le déploiement précoce de nouvelles technologies.»~~

Résultat du vote (les paragraphes 1.5 et 4.13 ont été votés et rejetés ensemble)

Voix pour: 68

Voix contre: 113

Abstentions: 21

Nouveau paragraphe 4.3

Insérer un nouveau paragraphe après le paragraphe 4.2

«En ce qui concerne l'augmentation des prix de l'énergie issue des sources d'énergie renouvelables, le CESE fait observer ce qui suit:

- Alors que les prix du pétrole n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, les coûts de production des énergies renouvelables ont baissé de manière constante et rapide. Cela signifie que ces dernières seront bientôt à même de concurrencer les énergies fossiles, lesquelles sont en outre partiellement subventionnées.*
- Il est vraisemblable que les prix des énergies fossiles continueront à augmenter du fait de leur rareté prévisible et de coûts de production plus élevés.*
- Lors de la conférence Rio+20 qui s'est tenue au mois de juin de cette année, l'UE s'est engagée (voir le paragraphe 225 de la déclaration finale) à "éliminer progressivement les politiques dommageables et inefficaces de subventionnement des combustibles fossiles (...), ces subventions favorisant le gaspillage et compromettant le développement durable." La Banque mondiale estime le montant de ces subventions à 775 milliards de dollars américains par an. Si l'UE respectait cet engagement, l'écart de prix actuel entre énergies fossiles et énergies renouvelables s'en trouverait diminué, même si l'engagement concernant "l'internalisation des coûts externes" n'était pas tenu. Le CESE invite la Commission à effectuer et à diffuser les calculs correspondants.*
- L'Allemagne, l'État membre qui a probablement connu le développement le plus considérable en matière d'énergies renouvelables au cours des dernières années, a élaboré une législation qui exempte les plus gros consommateurs d'énergie de certains coûts liés à l'alimentation en électricité issue des énergies renouvelables, afin de ne pas mettre en péril leur compétitivité sur le plan international. La liste des entreprises exemptées de cette "participation" ne cesse d'augmenter, ce qui a pour conséquence que cette dernière est répartie sur un nombre de plus en plus réduit de consommateurs. Même les terrains de golf, les producteurs de frites et les abattoirs peuvent désormais bénéficier de cette exemption. Cette situation étant difficile à justifier par la compétitivité au niveau international, le gouvernement allemand prévoit actuellement de purger cette liste de manière radicale, ce qui aura pour effet de réduire les coûts.*
- Compte tenu de l'importance de la capacité de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable de l'Allemagne (30 000 MW de capacité issus de l'énergie éolienne et environ 29 000 MW provenant de l'énergie photovoltaïque, à comparer aux quelque 10 000 MW produits par les centrales nucléaires), les prix de l'électricité dans les bourses d'échanges n'ont jamais été aussi bas, particulièrement en milieu de journée. Toutefois, les fournisseurs d'énergie, bien qu'ils achètent l'énergie à bas prix, se gardent bien de répercuter cette baisse sur les consommateurs!*
- Cependant, en dépit de la hausse des prix de l'électricité, l'opinion publique allemande est très favorable à la "transition énergétique". Cela s'explique notamment par le fait que de nombreux particuliers, ainsi que des coopératives de producteurs d'énergie récemment créées et des services municipaux produisent eux-mêmes de l'électricité, ce qui leur permet de gagner de l'argent et de créer des emplois au niveau local.»*

Résultat du vote

Voix pour: 69

Voix contre: 105

Abstentions: 21

Paragraphe 4.13

Modifier comme suit:

«Les technologies utilisant des sources d'énergie renouvelables offrent de nombreuses possibilités de réduire les, de même que d'autres technologies de réduction des émissions de gaz à effet de serre: charbon propre, stockage de l'électricité, réponse à la demande, consommation du carbone, fission et fusion nucléaires, ou la réduction d'autres gaz à effet de serre tels que le méthane, etc. Dans de nombreux cas, les innovations sont clairement prometteuses et nécessitent des incitations adéquates. Comme le CESE l'a déjà maintes fois répété, il importe de concevoir et de cibler les instruments financiers correctement en fonction de la maturité des technologies. Il y a lieu de soutenir en particulier la démonstration et le déploiement précoce de nouvelles technologies. À cet effet, il convient de garantir les ressources du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET). Il est grand temps d'agir. Il semblerait que le secteur des entreprises aux États-Unis ait récemment augmenté ses investissements globaux dans la R&D en matière d'énergie, ce qui pourrait avoir des incidences sur la compétitivité européenne.»

Résultat du vote (les paragraphes 1.5 et 4.13 ont été votés et rejetés ensemble)

Voix pour: 68

Voix contre: 113

Abstentions: 20

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les évaluations complètes du risque et de la sûreté (“tests de résistance”) des centrales nucléaires en service dans l'Union européenne et des activités connexes»

COM(2012) 571 final

(2013/C 44/25)

Rapporteur général: **M. MORDANT**

La Commission européenne a décidé, le 12 octobre 2012, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

«Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les évaluations complètes du risque et de la sûreté (“tests de résistance”) des centrales nucléaires en service dans l'Union européenne et des activités connexes»

COM(2012) 571 final.

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructure, société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012) de nommer M. MORDANT rapporteur général et a adopté le présent avis par 98 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Bien que la gestion des risques dépende principalement de la robustesse des centrales nucléaires, le CESE estime qu'il faut considérer tous les risques des centrales, y compris les risques extérieurs pour les populations, l'environnement et l'économie.

1.2 Le CESE considère qu'il est indispensable de prévoir par implantation la gestion accidentelle avec la formation du personnel, l'information et la consultation des riverains en leur permettant de participer à l'élaboration des consignes et en bénéficiant de leur connaissance du terrain et en prévoyant même une gestion post accidentelle (démarche s'inscrivant sur le long terme).

1.3 Le CESE encourage la Commission dans sa volonté de révision ambitieuse de la directive sur la sûreté nucléaire et l'engage à ne pas considérer uniquement les aspects techniques mais aussi tout –ce qui concerne les travailleurs ainsi que les citoyens dans les aspects humains (santé, stress, psychologie, détresse etc.).

1.4 Le CESE constate que tous les pays membres ne disposent pas d'une Autorité de sûreté indépendante, pourvue d'une responsabilité réglementaire, de même qu'il n'y a pas, entre les États membres, d'approche commune en matière de réglementation sur la sûreté nucléaire, c'est pourquoi le CESE recommande une harmonisation par la directive.

1.5 Pour le CESE, l'information du public et la participation des citoyens pourraient s'appuyer sur la convention d'Aarhus appliquée au nucléaire qui prévoit information, participation/concertation et accès à la justice; cette convention ayant été signée par l'UE et les pays membres.

1.6 Le CESE estime que l'UE, suite aux tests de résistance et aux recommandations émises par la Commission, doit mettre en place des mécanismes de surveillance et de vérification incluant la présentation des rapports périodiques des États membres au niveau européen.

1.7 Pour le CESE, une coopération étroite et le partage des informations entre les exploitants, fournisseurs, autorités nationales et institutions européennes prônés par la communication sont importants et doivent être étendus aux citoyens, ainsi qu'au personnel et à ses représentants et plus encore dans les zones frontalières où il faut harmoniser les procédures.

1.8 Le CESE recommande que l'arrêt de tous les réacteurs d'un site par perte simultanée du refroidissement et de l'alimentation électrique soit absolument analysé dans les scénarios accidentels. Il recommande aussi de revoir les procédures qui supposent l'alimentation du réacteur accidenté par un autre réacteur du site et de revoir les équipements de secours: éclairage extérieur permettant au personnel de se déplacer, diesels de secours, et renforcer l'alimentation en eau des piscines de stockage des assemblages usés.

1.9 Le CESE souligne que comme aucune production d'électricité de base, suffisante et à faibles émissions de carbone ne sera disponible dans un avenir prévisible, l'énergie nucléaire doit rester partie intégrante du mix énergétique de l'UE sans compromettre l'approvisionnement en électricité à cause de défaillance technologique ou d'accidents. C'est pourquoi, il invite la Commission à promouvoir une étude sur les facteurs organisationnels et humains car ces éléments sont des piliers de la sûreté et de la sécurité nucléaire.

1.10 Le CESE soutient la Commission dans son intention de proposer un acte législatif concernant l'assurance et la responsabilité en matière nucléaire qui actuellement ne couvre pas réellement les risques. En effet, pour le CESE il faut couvrir notamment les aspects sociaux, environnementaux et économiques par des fonds à constituer par les producteurs d'électricité nucléaire en Europe. Par ailleurs les éventuelles victimes risquent de n'être pas suffisamment protégées voire indemnisées.

1.11 Le CESE s'inquiète du recours (parfois jusqu'à 80 % du personnel) à la sous-traitance, sans que l'on ait réellement évalué l'apport de telles pratiques en termes de sûreté. La perte des compétences qui en résulte fragilise les équipes. Le Comité estime qu'il faut davantage se soucier de la formation des personnes travaillant sur les divers sites.

1.12 La durée de vie des centrales n'est pas abordée mais elle pose question en termes de sûreté. Le CESE estime que cette question est déterminante dans l'évaluation de la sûreté des installations et sur leur éventuel remplacement par des centrales de nouvelle génération ainsi que d'une programmation, dès à présent, de ce remplacement. Les extensions de la durée de vie des centrales nucléaires par les régulateurs nationaux ne doivent être accordées que sur la base des meilleures pratiques acceptées au niveau international.

1.13 Le CESE recommande à la Commission d'instaurer une prophylaxie harmonisée des atteintes thyroïdiennes par l'ingestion d'iode stable en situation accidentelle grave, valable pour tout le territoire de l'UE et d'élargir à 20-30 km les zones d'évacuation autour des sites européens densément peuplés suite aux leçons de Fukushima.

2. Introduction

2.1 L'accident de Fukushima (11 mars 2011) a conduit à engager des réexamens de la sûreté des installations nucléaires aussi bien en Europe que dans le reste du monde. En effet, l'Union européenne compte 145 réacteurs dont 13 à l'arrêt ou en démantèlement, ce qui représente 132 réacteurs en service sur 58 sites parfois frontaliers. Même si aucun accident comparable ne s'est produit dans l'UE, il fallait revoir l'ensemble des dispositifs garantissant une sûreté, une sécurité, une radioprotection au plus haut niveau possible. Parmi les pays voisins, la Suisse et l'Ukraine ont participé aux tests de résistance.

2.2 Dès mars 2011, dans l'UE, le Conseil européen a conclu qu'*il convient de vérifier la sûreté de toutes les installations nucléaires de l'UE, sur la base d'une évaluation globale et transparente des risques et de la sûreté («tests de résistance»)*. En conséquence, dans tous les

pays européens a été engagé un processus de revue se déroulant en trois phases:

- Autoévaluation par les exploitants nucléaires
- Examen des autoévaluations par les autorités nationales de sûreté
- Examens des rapports nationaux par les pairs, sous la direction d'experts nationaux et de la Commission européenne, au cours de la période janvier-avril 2012.

Tous les États membres participant ont remis leurs rapports d'avancement et leur rapports finaux à la Commission dans les délais convenus (COM(2011) 784 final).

2.3 En outre, le Conseil européen a demandé à la Commission d'inviter les pays voisins de l'UE à prendre part au processus des tests de résistance et pour l'UE à *«procéder à l'examen du cadre législatif et réglementaire existant en matière de sûreté des installations nucléaires»* et à *«proposer d'ici la fin de 2011 toute amélioration qui pourrait se révéler nécessaire»*. Il convient de rappeler que ce réexamen de sûreté n'a pu se faire que suite à un mandat conféré à la Commission par le Conseil européen.

3. Résumé de la Communication de la Commission

3.1 Le rapport final a constaté que les normes de sûreté des centrales nucléaires en Europe sont en général élevées, mais des améliorations sont recommandées pour divers éléments de la sûreté dans pratiquement toutes les centrales nucléaires européennes.

3.2 Les autorités nationales de sûreté sont néanmoins parvenues à la conclusion qu'aucune fermeture de centrale n'était nécessaire.

3.3 Ces tests ont démontré que les normes de sûreté préconisées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et les meilleures pratiques internationales ne sont pas appliquées en totalité par l'ensemble des États membres.

3.4 La Commission assurera un suivi étroit de la mise en œuvre des recommandations et proposera parallèlement des mesures législatives visant à renforcer encore la sûreté nucléaire en Europe.

3.5 Outre les recommandations de nombreuses améliorations techniques spécifiques dans les centrales, les tests de résistance ont montré que les normes et pratiques internationales ne sont pas appliquées systématiquement. Il faut également tirer les leçons de Fukushima, notamment concernant: les risques liés aux séismes et aux inondations, la présence et l'utilisation d'instruments sismiques in situ, la mise en place de systèmes d'éventage-filtration pour l'enceinte de confinement et la mise en place d'équipements dédiés, destinés aux interventions d'urgence en cas d'accident et prévoir une salle de commande de secours hors site.

3.6 Des plans d'action nationaux assortis de calendriers de mise en œuvre seront élaborés par les autorités nationales de sûreté et seront disponibles pour fin 2012. La Commission a l'intention de faire rapport sur la mise en œuvre des recommandations issues des tests de résistance en juin 2014, en plein partenariat avec les autorités nationales de sûreté.

3.7 La Commission a analysé le cadre légal européen en vigueur dans le domaine de la sûreté nucléaire et présentera début 2013 une révision de la directive sur la sûreté nucléaire. Les modifications proposées concerneront principalement les exigences de sûreté, le rôle, l'indépendance et les prérogatives des autorités nationales de sûreté, la transparence ainsi que le suivi.

3.8 Viendront ensuite d'autres propositions sur l'assurance et la responsabilité dans le domaine nucléaire et sur les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Le processus des tests de résistance a également mis en lumière la nécessité de travaux supplémentaires concernant la sécurité nucléaire (c'est-à-dire la prévention des actes de malveillance), où la principale responsabilité incombe aux États membres.

4. Observations générales

4.1 L'ampleur des efforts et des moyens financiers consacrés à ces tests ainsi que la bonne prise en charge de leur réalisation est à souligner. Par le processus de «tests de résistance» les 14 États membres de l'UE, exploitant des réacteurs ont participé aux évaluations «sur une base volontaire», ce qui est un apport sérieux pour la mise en place de règles de sûreté et de sécurité communes. Cependant ces évaluations sont basées sur une autoévaluation par les exploitants, suivies d'un examen par les Autorités de Sûreté nationales et les examens par les pairs. L'UE suite aux «tests de résistance» et aux recommandations émises par la Commission doit mettre en place des mécanismes de surveillance et de vérification.

4.2 Constatations sur le cadre juridique

4.2.1 En dépit de la Directive sur la sûreté nucléaire entre les États membres, il n'existe pas d'approche tout à fait conforme en matière de réglementation de la sûreté et de la sécurité nucléaires. Il serait nécessaire que la révision de la directive européenne codifie de manière plus approfondie la sûreté nucléaire; sa mise en œuvre et la procédure d'infraction doivent être rigoureusement appliquées.

4.2.2 **Révision de la Directive sur la sûreté nucléaire.** Deux pays, la Pologne et le Portugal, n'ont pas encore achevé la transposition (date limite 22 juillet 2011) de la directive sur la sûreté nucléaire (Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires.) *«Il faut absolument faire en sorte que les leçons tirées de l'accident de Fukushima et les conclusions des tests de résistance soient mises en application d'une manière adéquate et cohérente dans l'UE et apporter au cadre législatif*

les modifications qui en découlent» (COM(2012) 571 final). Le CESE soutient le processus de la révision en cours et demande notamment un rôle accru de contrôle par l'UE. Cependant, il ne faut pas se limiter à la partie technique couverte par des «tests de résistance». La sûreté dépend aussi des humains: les citoyens, les travailleurs et leurs représentants. Il serait intéressant que les clauses de transparence et de participation du public contenues dans la directive nucléaire s'appuient sur la Convention d'Aarhus, signée par l'UE et quasiment tous les pays membres, du moins en ce qui concerne la participation des citoyens.

4.2.3 Il est important de mettre en exergue le besoin d'harmoniser les règles de radioprotection et de préparation aux situations d'urgence hors centrale entre les membres de l'UE: *«Dans l'UE, 47 centrales nucléaires totalisant 111 réacteurs comptent plus de 100 000 habitants dans un rayon de 30 km. C'est dire l'importance essentielle que revêtent les mesures de prévention à l'extérieur des sites. La responsabilité de ces mesures incombe conjointement aux autorités nationales, régionales et locales»* (COM(2012) 571 final). C'est pourquoi le Comité soutient fortement la révision de la législation de l'UE dans ce domaine ainsi que la nécessaire participation des riverains.

4.2.4 **Assurance et responsabilité en matière nucléaire.** Ce point n'est pas couvert au niveau européen, mais *«l'article 98 du traité Euratom prévoit cependant l'adoption de mesures législatives en la matière par l'UE. Par conséquent, la Commission analysera, sur la base d'une analyse d'impact, dans quelle mesure il faudrait améliorer la situation des victimes potentielles d'un accident nucléaire en Europe, dans les limites de la compétence de l'UE»* (COM(2012) 571 final). La Commission prévoit de proposer un acte législatif sur cette question et le CESE soutient cette initiative car actuellement les assurances ne couvrent pas suffisamment les risques. Cet acte devrait couvrir notamment les aspects sociaux environnementaux et économiques et l'indemnisation «dernier recours» qui, actuellement, reste une responsabilité de l'État.

4.2.5 **Révision de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour bétail.** *«L'expérience tirée des événements de Fukushima et de Tchernobyl a démontré la nécessité d'établir des différences entre les instruments réglementant l'importation de denrées alimentaires à partir de pays tiers et ceux qui régissent la mise sur le marché de denrées alimentaires en cas d'accident dans l'UE»* (COM(2012) 571 final). Il est approprié de revoir cette législation.

4.3 Les spécifications des «tests de résistance» ont décrit ce qui serait couvert dans l'analyse, mais elles n'ont pas décrit ce qui ne serait pas couvert. Ainsi, le vieillissement et l'impact de la prolongation de la vie des centrales nucléaires, la culture de la sûreté et l'indépendance, les normes et la cohérence des autorités nationales de régulation ont été exclus et donc n'ont pas été évalués. Au moins certains de ces facteurs pourraient être considérés comme contributifs à l'étendue et l'impact de la catastrophe de Fukushima – la motivation initiale pour les «tests de résistance».

4.4 Dans ce sens le CESE ne peut que soutenir la proposition de l'activation du centre commun de recherche et également la création d'un laboratoire européen permanent sur la sûreté nucléaire, mais ce sont toujours des analyses techniques. Le CESE estime une nouvelle fois qu'il faut développer des formations de haut niveau adaptées à l'activité nucléaire. En plus il y a nécessité d'une autorité administrative compétente pour la sûreté nucléaire en Europe en plus de celle de la radioprotection et celle du contrôle concernant la prolifération nucléaire.

4.5 Le CESE indique qu'il faut aussi se soucier de la formation des personnes œuvrant sur les divers sites. Le recours à la sous-traitance devient assez systématique dans certains pays sans que soit réellement évalué l'apport de telles pratiques en termes de sûreté. La perte des compétences en résultant fragilise les équipes.

4.6 Intensifier la collaboration internationale et améliorer le cadre juridique au niveau mondial en matière de sûreté nucléaire. «La majorité des nations participant à ce groupe de travail a insisté sur la nécessité de tenir compte des normes de sûreté de l'AIEA, sur l'indépendance et l'efficacité des régulateurs, sur le recours étendu au système d'évaluation par les pairs ainsi que sur le renforcement de l'ouverture et de la transparence» (COM(2012) 571 final). Il est à noter que les idées: indépendance, transparence, ouverture guident les idées de partage et de renforcement de règles, mais est-ce suffisant si, par ailleurs ces règles ne sont pas appliquées.

5. Observations spécifiques

5.1 Transparence

5.1.1 Quant à l'information de la population pourtant soutenue par la convention d'Aarhus, prônant la concertation, la participation et l'accès à la justice en ses trois piliers, force est de constater que, à part une allusion à la transparence, ce n'est pas un sujet du processus des «tests de résistance». Pourtant les citoyens sont un élément également indispensable de la sûreté et de la sécurité nucléaires. L'implication des citoyens de l'UE n'a pas été à la hauteur des enjeux. En effet, l'intervention du public n'a pas été facile. Les délais étaient très courts pour pouvoir examiner les divers dossiers. Lors des réunions publiques l'interprétation n'a pas été toujours assurée et plusieurs associations n'ont pas pu participer pour des raisons financières. Néanmoins, le degré de transparence atteint a permis une analyse très détaillée des rapports par certaines organisations de la société civile.

5.1.2 «L'occurrence d'incidents dans les centrales nucléaires, même dans les États membres dont les résultats en matière de sûreté sont bons par ailleurs, confirme la nécessité de réaliser régulièrement des analyses approfondies de la sûreté et d'évaluer l'expérience opérationnelle et souligne l'importance d'une coopération étroite et d'un partage des informations entre exploitants, fournisseurs, autorités nationales et institutions européennes, notamment dans le cadre de la chambre européenne pour le retour d'expérience, gérée par le Centre commun

de recherche de la Commission (JRC, Centre commun de recherche de la Commission européenne). Le partage des informations ne peut pas être réservé aux «exploitants, fournisseurs, autorités nationales et institutions européennes» (COM(2012) 571 final). Les citoyens de l'UE doivent être associés à un tel processus: c'est un des piliers (information, concertation/participation, accès à la justice) de la convention d'Aarhus.

Par exemple pour aider les citoyens, il existe en France trois instances: le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), les Commissions locales d'information (CLI) et l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI) (loi de juin 2006). Ces instances ont été associées au processus français des «Évaluations complémentaires de sûreté». Le HCTISN a participé à l'élaboration du cahier des charges et a chargé un groupe de travail de préciser, par des auditions sur le terrain, les conditions de travail des personnels. Les CLI et l'ANCCLI ont fourni des analyses des rapports des exploitants alimentant le rapport de l'ASN française.

En ce qui concerne les incidents, ces instances ont accès aux lettres de suite d'inspections et peuvent obtenir les lettres de réponses des exploitants. C'est pourquoi en regard de ces possibilités françaises, la participation du public aux analyses d'incidents permet de mieux nouer un dialogue constructif avec la population.

5.2 Une des remarques importantes de la Commission est que «Les autorités nationales de sûreté ont conclu qu'il n'y a pas de motif technique imposant la fermeture d'une centrale nucléaire en Europe, et a recensé un ensemble de bonnes pratiques» (COM(2012) 571 final). Cette affirmation est, cependant, assortie de recommandations et demandes d'améliorations qui doivent être réalisées dans un temps donné: que se passera-t-il si les délais ne sont pas respectés? Certaines demandes techniques, épaississement d'un radiateur (Fessenheim en France), bunkérisation de bâtiments (piscines d'entreposage de combustible), pourraient être impossibles à réaliser: que décideront les pays? Il faut aussi rappeler qu'un certain nombre de centrales n'ont pas mis en œuvre les mesures de protection préconisées suite aux accidents de *Three Mile Island* et *Tchernobyl*.

5.3 Constatations concernant les procédures et cadres pour la sûreté.

Suite à Fukushima, les points essentiels concernent:

5.3.1 Évaluation et la gestion des risques extérieurs

Il n'avait jamais été envisagé la perte simultanée de la source froide et des alimentations électriques pour tous les réacteurs d'un site. En conséquence les protections (diesels de secours, bâches d'eau) se sont révélées inopérantes et ce d'autant plus que ce sont les autres réacteurs du site qui auraient dû relayer les fonctions du défaillant.

5.3.2 **Les évaluations probabilistes de sûreté** diffèrent «sensiblement d'un État membre à l'autre» (COM(2012) 571 final). Il faudrait harmoniser et prendre l'approche la plus pénalisante. Il ne faut pas s'illusionner sur les faibles probabilités, car l'accident est généralement la somme de petits manquements successifs, ou pire, se superposant. De plus l'analyse de Fukushima a montré que, les risques de séisme et de tsunami avaient été minimisés, alors même que des spécialistes rappelaient que ces événements étaient non seulement possibles, mais s'étaient produits dans les années trente. La tendance a été de considérer que certains accidents étaient «impossibles».

Et pourtant l'accident de Three Mile Island avait déjà prouvé qu'un cœur de réacteur peut fondre. Et les examens menés plusieurs années après l'accident ont permis de constater que la cuve était craquelée, mais avait résisté. Par contre à Tchernobyl, la lave (corium) s'est répandue partout. Et à Fukushima les 3 cœurs (n 1, 2, 3) ont partiellement fondu et ont probablement attaqué les radiers.

5.3.3 La gestion des accidents graves

Toutes les situations doivent être envisagées pour tenter de mettre en place les palliatifs permettant, autant que faire se peut, de minimiser l'accident, **la formation des personnels en étant l'un des plus importants**. Mais aussi, pour être capable d'assurer une gestion extérieure, il faut préparer la gestion accidentelle avec les riverains, en leur permettant de participer à l'élaboration des consignes bénéficiant de leurs connaissances de terrain.

Fukushima nous a aussi montré une fois de plus l'importance de la gestion post accidentelle, gestion qui, certes, sera assumée par les autorités locales, régionales et nationales. Cependant les riverains doivent être consultés, doivent participer à des exercices et apporter leurs connaissances. Le post accidentel est une démarche qui s'inscrit sur le long terme.

5.4 Recommandations essentielles issues des tests de résistance et relatives à la sûreté

5.4.1 Recommandations sur les mesures de sûreté dans les centrales existantes:

— Suites données par les pays participants

L'acquisition d'équipements mobiles devrait permettre de prévenir ou d'atténuer les accidents graves. Il faut aussi renforcer les équipements (le fameux noyau dur) et améliorer la formation des personnels;

— Plan d'action pour garantir la mise en œuvre des recommandations

Tout d'abord il faut évaluer l'importance relative des diverses recommandations «afin d'établir des priorités et d'affecter les fonds disponibles aux domaines où le gain en sûreté est le plus grand» (COM(2012) 571 final). En ce qui concerne les nouvelles générations de réacteurs, ils sont conçus pour répondre, en principe, à l'ensemble des mesures liées aux recommandations mais il y a besoin de renforcer la capacité de régulation de la sûreté nucléaire en Europe.

— Responsabilité du suivi et du contrôle:

Ce sont les États qui assument cette responsabilité. Néanmoins, ils devraient fournir des rapports périodiques au niveau européen.

5.4.2 Recommandations sur les procédures

— Au niveau européen «élaborer des orientations européennes relatives à l'évaluation des risques naturels, notamment les séismes, les inondations et les conditions météorologiques extrêmes, et sur les marges de sûreté, afin d'améliorer la cohérence entre États membres» (COM(2012) 571 final). La Commission recommande de confier cette tâche à WENRA (Western European Nuclear Regulators' Association (Association des responsables des Autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest)). **Il serait intéressant d'utiliser un processus de consultation du type Convention d'Aarhus pour associer a minima les riverains des sites à ces élaborations;**

— rendre systématique les visites et évaluations décennales, tout en maintenant des programmes de maintenance adaptés à l'importance des équipements;

— mettre à niveau les rapports de sûreté des réacteurs au moins tous les 10 ans;

— prévoir les équipements d'ultime secours, créer des centres de crise protégés, mettre en place des équipes de secours munis d'équipements mobiles.

5.5 La prise en charge de l'arrêt de tous les réacteurs d'un site par perte simultanée du refroidissement et de l'alimentation électrique doit absolument être analysée dans les scénarios accidentels. Il faut revoir toutes les procédures qui supposent l'alimentation du réacteur accidenté par un autre réacteur du site et revoir les équipements de secours: éclairage extérieur permettant au personnel de se déplacer, diesels de secours. Il faut bien évidemment revoir les stockages en piscines des assemblages usés et renforcer l'alimentation en eau de ces piscines.

5.6 «La Commission considère que l'extension de l'évaluation de la sûreté aux dispositions en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence hors centrale constitue une activité importante pour améliorer la sécurité des personnes» (COM(2012) 571 final). Le CESE trouve qu'il faut harmoniser aussi les procédures entre pays frontaliers. En ce qui concerne les CLI: des Suisses et des Allemands sont membres de la CLIS de Fessenheim, des Allemands et des Luxembourgeois sont membres de celle de Cattenom. Des Belges assistent aux réunions de la CLI de Chooz et pourraient assister à celles de Gravelines Il y a un grand intérêt à préparer la prise en charge des incidents avec les riverains. En effet, en cas d'accident le post accidentel peut durer très longtemps or ce sont, bien évidemment ces riverains qui subiront le poids des dommages avec de lourdes conséquences sociales, économiques et environnementales. Les assurances contractées par les exploitants sont loin de couvrir les frais d'un accident: ce sont les États (donc les citoyens) qui assumeront.

5.7 Constatations essentielles et recommandations issues des évaluations de la sécurité

5.7.1 C'est le GASHN (Groupe ad hoc du Conseil sur la sécurité nucléaire) (Rapport final: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10616.en12.pdf>) qui a présenté ses analyses sur cinq thèmes: protection physique, chutes d'avions malveillantes, cyberattaques, situations d'urgences nucléaires, ainsi que exercices et formation. Cependant la sécurité nationale reste sous la responsabilité des États membres. Il faudrait:

— ratifier la convention sur la protection des matières nucléaires (prolifération)

— continuer les travaux sur la sécurité nucléaire.

— établir des liens entre la sûreté, la radioprotection et la sécurité nucléaire.

Le manque d'études sur les facteurs organisationnels et humain crée un vide. **Il est indispensable de se pencher sur cette composante qui est un pilier de la sûreté.**

5.7.2 Des questions avaient été posées concernant, dans la problématique accident, la nécessité de traiter les actes de malveillance ainsi que la possibilité de chutes d'avions. Ce point a fait l'objet d'une analyse dans un séminaire au niveau européen. Ce point (chute d'avions gros porteur) a mis en évidence les différences d'approche entre les pays de l'UE. Cependant l'interrogation sociétale est très forte, il faudra donc en tenir compte. En effet, les enceintes des réacteurs actuellement en fonctionnement ne résisteraient pas au choc d'un gros porteur, par contre celles des nouveaux type EPR doivent répondre à de nouvelles exigences de construction: seront-elles suffisantes?

5.7.3 Mesures de renforcement de la sécurité nucléaire:

— Réduction de la menace que représentent les incidents CBRN (chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires) d'origine intentionnelle y compris les actes de terrorisme, et la détection de matières radioactives et nucléaires;

— révision de la directive 2008/114/CE concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes, prévue en 2013;

— la Commission présentera d'ici à la fin de l'année une proposition législative sur la sécurité des réseaux et des informations;

— adoption de la proposition de révision du mécanisme de protection civile de l'UE qui facilite la coopération entre les États membres dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile dans les situations d'urgence majeure, y compris les accidents radiologiques et nucléaires.

5.8 Perspectives

5.8.1 Il est à noter que la catastrophe de Fukushima a conduit à l'organisation de «tests de résistance» constituant un exercice d'une ampleur inégalée. Il est exact aussi que beaucoup de documentation a été mise à la disposition du public. Il n'en reste pas moins qu'un suivi strict doit être continué. En effet dans tous les pays des améliorations sont nécessaires, des points faibles en matière de réglementation sont à éliminer.

5.8.2 **Il reste aussi que les facteurs humains et organisationnels ne sont pas assez analysés** et que leur poids sur la sûreté n'est pas considéré. Quant à l'organisation face à une crise et son traitement sur le long terme, il faut vraiment ouvrir la concertation à tous les acteurs et associer les citoyens de base.

5.8.3 La Commission recommande:

— **de mettre en œuvre le plus rapidement possible les demandes formulées.** Elle suivra la mise en œuvre de ces demandes et publiera avec l'ENSREG (Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire) un rapport en 2014. Elle ajoute que le plan d'action doit avoir pour objectif la mise en œuvre de la majorité des améliorations nécessaires pour la sûreté d'ici 2015;

— de proposer au Conseil un mandat pour participer activement à un **groupe de travail sur la transparence** (proposée également par l'AIEA et modélisée par la recherche européenne RISCOM)); Le CESE suggère ici de s'appuyer sur la convention d'Aarhus;

- **de contribuer au renforcement de la sécurité nucléaire** en s'appuyant sur les pays membres et les Institutions de l'UE.

Le CESE recommande ici la participation/concertation avec les populations.

5.8.4 Le CESE estime que le résultat du processus de tests de résistance doit être l'adoption des plus hautes normes de sûreté pour l'énergie nucléaire qui fournit 30 % de la production d'électricité dans l'UE. C'est essentiel si cette source importante d'électricité à faibles émissions de carbone doit continuer à apporter une contribution au mix énergétique de l'Europe et à la réalisation de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au partenariat d'innovation européen sur l'eau»

COM(2012) 216 final

(2013/C 44/26)

Rapporteur: **M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE**

Le 10 mai 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au partenariat d'innovation européen sur l'eau»

COM(2012) 216 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 novembre 2012.

Lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 5 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission européenne relative au partenariat d'innovation européen (PIE) sur l'eau, mais il propose des éclaircissements et des améliorations visant à contribuer à éliminer les obstacles qui entravent le bon développement de l'innovation dans le secteur de l'eau.

1.2 L'innovation pour l'Eau en Europe devrait être fondée sur une approche intégrale prenant en compte l'ensemble du cycle de l'eau, et prioritairement dédiée à l'objectif d'atteindre partout en Europe «le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines» tel que défini par la Directive européenne cadre sur l'Eau⁽¹⁾, et sur le développement de la protection de la ressource, en mettant en œuvre le principe de pollueur-payeur, suffisamment dissuasif pour ne pas encourager la pollution ni l'immunité de ceux qui seraient astreints à payer.

1.3 Le Plan stratégique de mise en œuvre des priorités du PIE doit tenir compte du fait que plus d'un million de personnes en Europe n'ont pas accès à une eau salubre, propre et à un prix abordable et que plusieurs millions de citoyens ne disposent d'aucun système d'assainissement. Les besoins de ces personnes sont une priorité, dans une perspective d'inclusion et de lutte contre la pauvreté.

1.4 Il y a lieu de veiller à ce que les fournisseurs de services publics de distribution d'eau, les usagers et les consommateurs puissent faire entendre leur voix dans le processus décisionnel relatif au PIE sur l'eau. Il est en outre nécessaire que le PIE sur l'eau se traduise par une amélioration de la coordination de tous les opérateurs, que les bénéfices de l'innovation atteignent l'échelon local et que l'on facilite la participation des organisations représentatives de la société civile aux nouveaux réseaux et groupes qui viendraient à se créer.

1.5 Selon le CESE, il est nécessaire de mettre à disposition de façon transparente les résultats des recherches financées pour les partenariats pour l'innovation pour l'eau, par le 7^e cadre européen de recherche et de développement, compte tenu du caractère spécifique vital de l'eau pour les populations.

1.6 Le CESE déconseille de traiter les innovations dans ce domaine sensible du seul point de vue de la protection commerciale, recommande d'en rendre l'accès aussi aisé aux instances, organismes, collectivités territoriales locales, qu'aux entreprises de l'économie sociale.

1.7 Le CESE demande à la Commission de redoubler d'efforts pour garantir la transparence et la coordination de certaines initiatives importantes en cours liées à la vaste problématique de l'eau. Il est par exemple nécessaire que la Commission apporte des précisions quant aux synergies et au fonctionnement conjoint des PIE récents sur l'eau, l'agriculture et les matières premières.

1.8 Il n'y aura pas de réelle politique de recherche et d'innovation pour l'eau sans transparence, et sans une politique de l'emploi inclusive prévoyant dès à présent des garanties concernant du personnel en nombre suffisant, la formation, la reconnaissance des qualifications et les technologies permettant d'améliorer la santé et la sécurité, autant dans les procédés de purification et de traitement de l'eau que pour ceux des assainissements, et pour assurer au mieux l'ensemble des missions dans leurs diversité et à tous les niveaux.

1.9 Le CESE souligne le rôle des réseaux d'organisations de la société civile (OSC) qui devrait être reconnu et valorisé et devrait constituer aussi un champ de recherche quant au potentiel d'innovation que ces OSC représentent, du fait de leur expérience et de leur capital de connaissance.

⁽¹⁾ 2000/60/CE, Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

2. Introduction

2.1 Avec sa stratégie Europe 2020, l'UE entend remettre l'économie européenne en selle, afin que celle-ci redevienne génératrice d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale.

2.2 La stratégie Europe 2020 pour une économie intelligente, durable et inclusive souligne le rôle central que jouent la connaissance et l'innovation dans la croissance. Mise en œuvre dans le cadre d'«Horizon 2020» dans sa proposition pour un programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation (2014-2020) (2), la Commission a proposé de porter à 80 milliards d'euros le budget de la R&D, et les États membres se sont déclarés favorables à l'objectif de l'UE d'investir en moyenne 3 % de son PIB dans la recherche d'ici 2020 (voir aussi l'avis du CESE INT/571 «Financement de la recherche et de l'innovation» (3)).

2.3 C'est la raison pour laquelle l'**Espace européen de la recherche** (EER) est au cœur de la stratégie Europe 2020 et de son initiative phare «Une Union de l'innovation» (4), et le Conseil européen a demandé qu'il soit achevé d'ici 2014 (5). L'initiative «Une Union de l'innovation» a pour objet de faire en sorte que les nouveaux produits et services à forte intensité de connaissances concourent de manière significative à la croissance et à l'emploi, et de limiter la fuite des cerveaux. Pour atteindre ce but, une base scientifique de rang réellement mondial est indispensable.

2.4 D'après la présente proposition (6) à l'examen, les partenariats d'innovation européens (PIE) qui sont proposés dans l'initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'innovation (7) prévoient une approche stratégique et un cadre visant à examiner les lacunes inhérentes au système européen de recherche et d'innovation et à ses méthodes, afin d'accélérer les innovations et de contribuer substantiellement à résoudre les défis sociétaux. Les PIE pourraient être un moyen de concentrer l'expertise et les ressources sur des priorités politiques essentielles, en mobilisant et en reliant tous les acteurs concernés par-delà les politiques, les secteurs et les frontières, afin que la population bénéficie plus rapidement des avancées et de l'innovation (comme y appelle le CESE dans les avis du CESE INT/599 «Partenariat pour la recherche et l'innovation» (8) et NAT/546 «Le plan d'action de l'éco-innovation» (9)). Il est important de souligner que hormis les 40 millions d'euros préconisés dans le cadre du 7^e programme cadre pour la recherche et le développement, le PIE sur l'eau ne prévoit aucun type de finance-

ment supplémentaire par rapport aux ressources actuelles et que son objectif se limite à rechercher des synergies et à coordonner les instruments existants.

2.5 L'importance de l'innovation dans le domaine de la gestion de l'eau est reconnue par les États membres de l'UE. Le 21 juin 2011, le Conseil de l'Union européenne a invité la Commission à «étudier un partenariat pour l'innovation dans le domaine de l'eau, en étroite coopération avec les États membres, en vue de parvenir à une utilisation efficace et durable de l'eau» (10).

2.6 L'initiative phare Europe 2020 pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (11) souligne l'importance pour l'Europe de s'engager dans la gestion durable de l'eau en tant que ressource vitale. La Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (12) met en lumière les gains d'efficacité réalisables. Les objectifs stratégiques du PIE d'ici 2020 sont:

- (i) fournir à tous une eau saine, disponible et à un prix abordable, tout en garantissant une quantité suffisante d'eau pour l'environnement;
- (ii) réaliser le découplage relatif entre l'épuisement des ressources en eau et le niveau d'activité économique dans des secteurs clés de l'Union;
- (iii) maintenir et renforcer le bon état des eaux dans tous les bassins hydrographiques de l'UE.

2.7 Un Programme relatif à la sauvegarde des ressources hydriques de l'Europe, une étape importante de la feuille de route sur l'efficacité des ressources, a été élaboré par la Commission. Le Plan présenterait, d'ici à fin 2012, la réponse stratégique aux défis posés par les problèmes et les lacunes constatés dans la mise en œuvre, liés au cadre actuel de la politique de l'UE en matière de gestion des ressources en eau. Le Plan et le PIE seront mis en œuvre dans le cadre d'une coordination étroite. En outre, le PIE s'appuiera sur le Plan d'action en faveur de l'éco-innovation (13).

2.8 La politique relative à la protection des ressources en eau devrait pouvoir inclure une compensation pour les restrictions sur l'activité économique dans certaines zones touchées par des pollutions graves. Dans ces cas particuliers les aides d'État mises à jour pourraient être adaptées et tenir compte du plan européen de protection de l'eau.

(2) COM(2012) 392 final, *Un partenariat renforcé pour l'excellence et la croissance dans l'Espace européen de la recherche*.

(3) JO C 318 du 29.10.2011, p. 121; JO C 218 du 23.7.2011, p. 87.

(4) COM(2010) 546 final, *Initiative phare Europe 2020 Une Union de l'innovation*.

(5) «L'Europe a besoin d'un espace de recherche unifié pour attirer les talents et les investissements. C'est pourquoi les lacunes subsistantes doivent être comblées rapidement, et l'Espace européen de la recherche achevé d'ici 2014 pour créer un véritable marché unique pour la connaissance, la recherche et l'innovation.»; conclusions du Conseil européen de février 2011; conclusions du Conseil européen de mars 2012.

(6) COM(2012) 216 final, *Partenariat d'innovation européen sur l'eau*.

(7) COM(2010) 546 final.

(8) JO C 229 du 31.7.2012, p. 39.

(9) JO C 351, du 15.11.2012, p. 65.

(10) Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2011 (doc. 11308/11).

(11) COM(2011) 21 final, *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*.

(12) COM(2011) 571 final, *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*.

(13) COM(2011) 899 final, *L'innovation pour un avenir durable - Le plan d'action en faveur de l'éco-innovation (PAEI)*.

3. Observations générales

3.1 Lors de sa première rencontre le 25 septembre, le groupe de travail pour le PIE sur l'eau a défini huit domaines prioritaires:

- Liens entre l'énergie et l'eau: la production énergétique est un secteur industriel à forte consommation d'eau qui a un impact significatif sur le milieu aquatique.
- Gouvernance de l'eau: une bonne gouvernance est essentielle pour aboutir à une gestion durable de l'eau.
- Financement de l'innovation: il y a lieu que le financement soutienne la coopération entre les acteurs du secteur public (partenariats public/public) et entre acteurs publics et privés. Les dépenses publiques doivent servir les intérêts publics et non doper les profits privés.
- Réutilisation et recyclage de l'eau: l'innovation dans ce domaine doit se fonder sur une approche intégrée qui tienne compte de tout le cycle des eaux. L'eau est une ressource renouvelable: faire en sorte que son cycle ne soit pas interrompu est essentiel pour son utilisation durable.
- Traitement des eaux et des eaux usées: ces domaines ont bénéficié d'une innovation insuffisante au cours des dernières décennies, notamment dans le domaine du traitement des eaux usées communales. Un aspect important afin de reconstituer les ressources issues des eaux usées est la récupération des nutriments.
- Gestion des risques de phénomènes extrêmes liés à l'eau (inondations, sécheresses).
- Modèles de gestion et suivi.
- Services écosystémiques.

3.2 Le rapport du Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement indique que la population mondiale ayant accès à l'eau potable améliorée (canalisations d'eau courante ou puits protégés) passerait de 89 % en 2010 (soit 6,1 milliards d'êtres humains) à environ 92 % d'ici à 2015.

3.3 Bien que les Nations unies reconnaissent le droit universel à l'eau et l'assainissement, plus de 11 % de la population mondiale - soit environ 783 millions de personnes, n'a toujours pas accès à une eau potable sûre et 2,5 milliards ne disposent pas de réseau d'assainissement.

3.4 L'eau est vitale pour la quasi totalité des activités humaines, économiques et sociales: production industrielle, énergétique, agriculture, transports, loisirs et conservation de la biodiversité ainsi que du patrimoine culturel et naturel. On ne peut envisager de sécurité alimentaire ou énergétique euro-

péenne ou au plan international sans se préoccuper de la ressource première: l'eau, qui devient, avec la terre, l'un des principaux enjeux du XXI^e siècle. La seconde moitié du siècle précédent nous a malheureusement légué des milieux naturels aquatiques dégradés, fragilisés, asséchés, pollués.

3.5 Cette ressource est gravement hypothéquée par un mode de développement économique destructeur pour l'environnement, lequel postule que l'eau serait un bien naturel exploitable comme les autres, provoquant la surexploitation des nappes phréatiques, la pollution des sols, des cours d'eau, et des océans, le dérèglement du cycle de l'eau, la dégradation de l'état écologique de la ressource et de son impact sur la biodiversité, et ce tant au niveau européen que mondial. Pour qu'une politique de l'eau soit juste, efficace et durable, l'on doit accepter que l'eau ne soit pas considérée comme une marchandise mais en tant que patrimoine universel à protéger et à défendre⁽¹⁴⁾.

3.6 Sa gestion devrait permettre de répondre aux besoins des populations tout en assurant sa préservation pour les générations futures. Il devient urgent d'en prendre pleinement conscience et la recherche pour l'innovation devrait s'inscrire dans cette optique. Cette situation met en évidence l'importance du PIE sur l'eau, en tant qu'instrument pour améliorer l'efficacité matérielle et financière de la gestion intégrée de l'eau.

3.7 Néanmoins, cet objectif ne peut être atteint ni en laissant le contrôle et la gestion des ressources aux seules entreprises et grands groupes privés mondiaux, ni en accélérant la privatisation de l'innovation et de la recherche dans ce secteur vital: à l'inverse, des services publics de qualité sont le meilleur moyen de construire des sociétés équitables, durables, pacifiques et démocratiques et l'investissement dans les services publics de qualité, soutenu par des politiques fiscales justes à l'appui de l'innovation et de la recherche, participeront à la solution de la crise économique, en favorisant l'accès de tous aux services vitaux et fondamentaux et à la croissance économique. Cela justifie des partenariats fondés sur la régie publique de l'eau et de la recherche financée sur fonds publics par le 7^e programme cadre.

3.8 Au plan européen, les États membres devraient peser pour refuser la libéralisation des services de l'eau et d'assainissement et insister pour qu'ils soient définis comme services publics d'intérêt général, et pour que l'Europe s'engage plus fortement au plan international pour la mise en œuvre effective du droit à l'eau. Le CESE déconseille de traiter les innovations dans ce domaine sensible du seul point de vue de la protection commerciale, et recommande d'en rendre l'accès aussi aisé que possible aux instances, organismes, collectivités territoriales locales, et aux entreprises de l'économie sociale.

3.9 Il conviendrait d'intégrer les processus et les solutions retenus dans le cadre du PIE sur l'eau aux mesures d'adaptation visant à traiter des effets prévus des changements climatiques.

⁽¹⁴⁾ L'eau «est un bien commun de l'humanité et un bien public. L'accès à l'eau devrait être un droit fondamental et universel», affirme la résolution (P7_TA2012-0273) élaborée par Richard Seeber (PPE, AT) et approuvée à main levée le 3.7.2012.

4. Observations spécifiques

4.1 Le Comité prend acte de l'établissement d'un groupe d'experts de haut niveau et d'une «task-force» à effet de mettre en place une stratégie du partenariat d'innovation pour l'eau. Cette mise en place devrait être l'occasion de définir les axes d'innovation en matière de politique de l'eau pour réaffirmer le droit effectif à une eau saine en quantité et qualité, de sorte à encourager la gestion durable des ressources.

4.2 Il est possible d'y parvenir grâce à des procédés d'innovation mettant en œuvre les technologies novatrices les plus modernes, en tenant compte de l'état de la gestion intégrée des bassins sur le plan régional et à condition de maîtriser la prévention de la pollution. La gestion durable des ressources doit être assurée par une répartition entre les différents usages garantissant un développement humain, économique et environnemental durable des territoires., par la planification des usages dans le cadre de la gestion intégrée de la ressource en eau, la restauration de la qualité des milieux aquatiques, la promotion de procédés de maîtrise de consommation et de prévention des pollutions dans toute la chaîne des usages, de la consommation au retraitement, et enfin l'interdiction des procédés polluants et la sanction des pollueurs.

4.3 Ces objectifs doivent être réalisés par un financement juste et une contribution équitable et proportionnée répartie entre tous les utilisateurs et usagers, industriels, agricoles, domestiques, gérés par la puissance publique à travers la recherche de meilleure gouvernance, ainsi que le préconise déjà le CESE dans son avis exploratoire NAT/495 «Intégration de la politique de l'eau» ⁽¹⁵⁾.

4.4 Une politique de l'eau juste et efficace et la mise en œuvre du partenariat d'innovation sur l'eau nécessite une politique de l'emploi novatrice par laquelle des salariés formés et qualifiés, notamment pour les postes créés ou transformés, soient couverts par un statut de l'emploi garantissant l'exercice de leur mission de gestion d'un bien public et disposent également de droits d'intervention en matière économique, sociale et environnementale qui leurs soient reconnus. Des mesures innovantes devraient être recherchées pour réduire la pénibilité et l'impact sur la santé pour les salariés des métiers de l'assainissement.

4.5 Des enquêtes épidémiologiques pour les travailleurs des réseaux d'assainissement, le renforcement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, l'amélioration du suivi médical, des moyens de protection et des équipements de détection de gaz et de polluants sont autant de sujets de recherches sociales et techniques, qui devraient être envisagés lors de l'établissement du Plan stratégique de mise en œuvre des priorités du PEI par le groupe de travail.

4.6 Garantir l'accès universel, préserver la ressource, concilier l'intérêt général. Autant de préoccupations que le groupe de travail devra aussi dès à présent prendre en compte lors de

l'élaboration du Plan stratégique de mise en œuvre des priorités du PEI qu'il doit proposer pour être adopté le 18 décembre 2012.

4.7 Le PIE sur l'eau, qui fonctionne selon le plan stratégique proposé et adopté, devrait comprendre des plateformes technologiques européennes appropriées, qui sont non seulement des sources d'information sur l'état réel des choses dans un lieu ou un secteur donnés, mais aussi des entités qui participent à la recherche et au développement et à la mise en œuvre des nouvelles technologies ⁽¹⁶⁾.

4.8 Outre les questions transversales et les priorités fixées, le CESE recommande dans chacun des projets d'innovation de prêter attention également à l'interaction des eaux et des sols, notamment lorsqu'il sera question de gestion des eaux de surface.

4.9 Sécheresses, incendies, inondations vont s'intensifier en durée et en ampleur. Il est vital, malgré les politiques d'austérité, de préserver des services publics de l'eau, de secours et de gestion de catastrophes à la hauteur de ce nouvel environnement imprévisible. La recherche d'innovations doit aussi se préoccuper du rôle de l'eau dans la préservation des écosystèmes et de la biodiversité.

4.10 Les organismes publics et les acteurs de la mise en œuvre de la gestion de l'eau doivent prendre des mesures pour prévenir la pollution des eaux, non seulement pour préserver la qualité de l'eau de manière durable, mais aussi pour empêcher des dégâts potentiellement irréversibles avec des facteurs de risque connus (polluants organiques persistants, perturbateurs endocriniens) et même inconnus – à la suite de l'accumulation de substances chimiques, y compris de nanoparticules que l'on peut considérer de manière crédible comme des facteurs de risque supplémentaires. Il est indispensable d'évaluer ces nouveaux risques qui pourraient gravement menacer la santé publique.

4.11 La tarification de l'eau se donne pour objectif de contribuer à préserver la ressource, en quantité. Le CESE préconise une tarification qui prenne en compte l'accès de tous, à cause de son caractère vital et non marchand. Cependant il souligne que la tarification ne règle pas le problème car il ne s'agit pas seulement de la quantité mais aussi de la qualité de l'eau. À cet effet, des mesures publiques doivent être arrêtées en vue de promouvoir la prise de conscience des particuliers et des usagers industriels et agricoles de l'altération de la qualité de l'eau et des moyens les moins coûteux d'y remédier, à savoir la prévention.

4.12 Les changements climatiques et les activités humaines affectent l'eau qui se raréfie, l'intensité de la pollution augmente, les conséquences s'amplifient. C'est un problème que L'Europe doit affronter et sur lequel elle doit mener les recherches nécessaires. Elle doit contribuer à faire avancer la communauté internationale en la matière et, dans sa politique de coopération et de développement, mobiliser les fonds de l'aide pour développer l'accès à l'eau et aux moyens de remédier à son altération ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 1.

⁽¹⁶⁾ JO C 299 du 4.10.2012, p. 12–16.

⁽¹⁷⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 133–139.

4.13 Le CESE observe que les effets des disparités régionales sur l'ensemble du territoire européen sont particulièrement aigus dans ce domaine (sécheresses et inondations) et doivent constituer un champ que les orientations des groupes de rédaction doivent prendre en compte: d'aucuns se demandent s'il n'y a pas moyen de «compenser entre les zones où il y a trop et celles où il n'y a pas assez d'eau».

4.14 Il n'y aura pas de véritable politique de recherche et d'innovation pour l'eau sans transparence, et sans une politique de l'emploi inclusive prévoyant dès à présent des garanties concernant du personnel en nombre suffisant, la formation, la reconnaissance des qualifications et les technologies permettant d'améliorer la santé et la sécurité, autant dans les procédés de purification et de traitement de l'eau que pour ceux des assainissements, et pour assurer au mieux l'ensemble des missions dans leurs diversité et à tous les niveaux.

4.15 Selon le Programme ONU-Eau pour le développement des capacités dans le cadre de la Décennie et son livre récemment publié (2012) «Water and the Green Economy, Capacity Development Aspects»⁽¹⁸⁾, il s'agit de changer d'échelle pour répondre aux défis posés partout par la raréfaction et la détérioration de la qualité de l'eau due à des modes de développement agressifs, et ce partout dans le monde. En d'autres termes, l'on ne peut pas indéfiniment cantonner les contaminations car l'eau est aussi un vecteur. D'autres part de nombreuses nouvelles technologies existent déjà, mais le risque est réel que ces technologies soient dépassées aussi rapidement qu'elles voient le jour, tant que l'on ne prend pas en considération tous les éléments à la fois: par exemple pour dessaler l'eau il faut de l'énergie, pour réutiliser l'eau pour des usages dit secondaires (agriculture), il ne faut pas que l'eau ait connu des effets de pollution multipliés entre eux.

4.16 L'Agence européenne pour l'environnement, dans son Rapport annuel le plus récent (2011), développe les mêmes inquiétudes. L'on voit donc que même renouvelée et retraitée, l'eau n'est inépuisable ni qualitativement ni en quantité et que la recherche et l'innovation pour l'eau doivent s'élargir afin de rendre son usage durable et soutenable dans tous les domaines

et à maîtriser les pollutions et notamment les pollutions diffuses⁽¹⁹⁾.

4.17 Le CESE souligne le rôle des réseaux d'OSC qui devrait être reconnu et valorisé et devrait constituer aussi un champ de recherche quant au potentiel d'innovation que ces OSC représentent, du fait de leur expérience et de leur capital de connaissance.

4.18 Le CESE rappelle que les normes de qualité de l'eau devraient être égales d'un bout à l'autre du territoire européen, ainsi que les critères de son évaluation.

4.19 L'eau, son usage, sa gestion, son devenir suscitent diverses passions, intérêts, inquiétudes suivant les interlocuteurs. À cet égard, le CESE réitère la nécessité de prendre au sérieux tant la consultation obligatoire dans le cadre de la gestion intégrée des bassins versants que la consultation obligatoire des OSC sur la participation des citoyens aux décisions qui les concernent, en matière d'environnement, et sur leur accès à la justice, prévus dans le cadre de la Convention d'Aarhus, et demande un rapport d'évaluation à la Commission sur ces deux points afin que l'UE puisse en utiliser les données appropriées en tant que de besoin dans ses recherches pour l'innovation et en termes de contribution de la société civile aux partenaires.

4.20 Le CESE déconseille de traiter les innovations dans ce domaine sensible du seul point de vue de la protection commerciale, recommande d'en rendre l'accès aussi aisé aux instances, organismes, collectivités territoriales locales, qu'aux entreprises de l'économie sociale. Le CESE s'interroge sur la participation des «services du Ministère des sciences et de la technologie de la République de Chine» au comité de pilotage de haut niveau du «partenariat d'innovation européen sur l'eau»⁽²⁰⁾: s'agissant de la coopération extérieure au développement, le CESE pourrait approuver une participation directe à la définition d'une stratégie européenne de la part du Ministère susmentionné mais pourquoi les autres pays émergents sont-ils représentés par un seul d'entre eux? Et pourquoi d'autres pays concernés par de nécessaires transferts de technologies ne participent-ils pas à cette «task-force européenne»⁽²¹⁾?

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Water and the Green Economy: Capacity Development Aspects (2012). Editors: Dr. Reza Ardakanian, Dr. Dirk Jaeger, UNW-DPC, Bonn, Germany.

⁽¹⁹⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 116-118.

⁽²⁰⁾ Commission européenne: «Partenariat d'innovation européen sur l'eau – comité de pilotage de haut niveau»

⁽²¹⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 28.

ANNEXE I

à l'avis du Comité

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours de la discussion:

Paragraphe 2.8

Modifier comme suit:

«La politique relative à la protection des ressources en eau devrait pouvoir inclure une compensation pour les restrictions sur l'activité économique ~~dans certaines zones touchées par des pollutions graves~~ qui sont destinées à assurer la préservation desdites ressources. Dans ces cas particuliers les aides d'État mises à jour pourraient être adaptées et tenir compte du plan européen de protection de l'eau.»

Résultat du vote

Pour	46
Contre	63
Abstentions	27

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil 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 — Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi»

COM(2012) 299 final

(2013/C 44/27)

Rapporteur général: **M. Xavier VERBOVEN**

Le 14 août 2012, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil 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 Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi»

COM(2012) 299 final.

Le 10 juillet 2012, le Bureau du Comité a demandé au Comité de pilotage Europe 2020 de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 13 décembre 2012) de nommer M. Xavier VERBOVEN rapporteur général, et a adopté le présent avis par 114 voix pour, 40 voix contre et 9 abstentions

1. Recommandations

À la demande de la Commission, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur la communication «Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi». Le CESE souligne les liens étroits entre ces trois questions, qui chacune exige des parties concernées la prise de responsabilités spécifiques. Il porte plus particulièrement sur la responsabilité commune des partenaires sociaux et de la société civile organisée, ainsi que sur la contribution qu'ils sont en mesure d'apporter, en particulier les employeurs et les travailleurs. Il met en évidence le rôle qu'ils peuvent jouer dans la définition et la mise en œuvre de politiques capables de relancer la croissance économique, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de restaurer la stabilité financière.

1.1 Le Comité souligne que la participation et l'implication sont deux conditions essentielles pour élaborer et réaliser de manière adéquate les changements politiques et les réformes structurelles, ainsi que pour les mener à bonne fin.

Le Comité attire l'attention sur le fait que:

- les changements structurels dans la politique socioéconomique peuvent entraîner des modifications en ce qui concerne les possibilités d'emplois actuelles et futures en fonction des divers groupes et ont très souvent des conséquences importantes sur la répartition des revenus;
- la concertation sociale et le dialogue civil renforcent la crédibilité et l'assise sociale des mesures envisagées en matière socioéconomique;

— la participation est également nécessaire pour assurer un suivi étroit de la politique effectivement mise en œuvre et de ses résultats, ce qui permet aux organisations de la société civile et aux partenaires sociaux de procéder à des évaluations et, le cas échéant, de tirer la sonnette d'alarme avant qu'il ne soit trop tard;

— les organisations sociales et, plus particulièrement, les partenaires sociaux sont aussi très souvent ceux-là même qui doivent traduire dans la pratique les propositions politiques.

1.2 Le Comité reconnaît la nécessité d'une gouvernance économique européenne plus forte pour s'assurer que l'union monétaire fonctionne mieux et au bénéfice de tous. Il est toutefois essentiel de tirer sans attendre les leçons de la réalité. À cette fin, la concertation sociale et le dialogue social sont indispensables, tant dans le domaine économique qu'en matière de finances publiques et de cohésion sociale.

1.3 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission de mettre en place un tableau de bord avec des indicateurs relatifs à l'emploi et un suivi structurel des plans d'action nationaux pour l'emploi. Les partenaires sociaux européens devraient être étroitement associés à l'élaboration de ce tableau de bord ainsi qu'à la définition des critères d'évaluation de ces plans d'action nationaux.

1.4 S'agissant de la fixation des salaires, le CESE souhaite attirer l'attention de la Commission sur le fait que les salaires et les négociations salariales relèvent du domaine de compétence des partenaires sociaux, comme le prévoit d'ailleurs le traité européen.

1.5 Le Comité appelle dès lors les responsables politiques européens à ancrer structurellement la concertation et la participation sociales dans les divers mécanismes politiques du processus Europe 2020. L'expérience accumulée sur le terrain indique en effet que le centre de gravité s'est déplacé du niveau national au niveau européen, ce qui affaiblit le rôle et la qualité de la concertation et de la participation sociales à l'échelon national.

1.6 Le CESE recommande donc d'associer à un stade précoce, dans le cadre du semestre européen, les partenaires sociaux européens et la société civile organisée, via le dialogue social européen, à la préparation de l'examen annuel de la croissance. Il souligne en outre que leur implication est hautement souhaitable dans la définition des priorités des directives relatives à la politique de l'emploi et aux grandes orientations économiques.

2. Introduction

2.1 Le 30 mai, la Commission européenne a publié une communication sur le thème «Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi» (COM(2012) 299). Cette communication constitue un moment charnière dans le semestre européen, qui commence avec l'examen annuel de la croissance réalisé par la Commission et prend fin avec les recommandations concrètes par pays qui seront approuvées par le Conseil européen.

2.2 À la demande de la Commission, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur la communication «Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi». Il porte sur un aspect spécifique, plus particulièrement sur la responsabilité commune des partenaires sociaux et de la société civile organisée et sur la contribution qu'ils peuvent apporter. Le CESE souligne le rôle qu'ils peuvent jouer dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de politiques capables de relancer la croissance économique, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de restaurer la stabilité financière.

Avec cet avis et après avoir examiné certains domaines politiques, le CESE entend formuler des recommandations concernant la manière dont les partenaires sociaux et les représentants de la société civile organisée dans les États membres pourront jouer un rôle accru, plus efficace et déterminant dans le cadre du semestre européen. Ensuite, lors d'une phase ultérieure, le Comité élaborera un avis sur l'examen annuel de la croissance 2013, dans lequel toutes les grandes politiques proposées par la Commission seront analysées.

2.3 Le Comité constate tout d'abord que la communication de la Commission limite la référence au rôle des partenaires sociaux et de la société civile organisée à trois domaines, qui sont le capital humain, les salaires et le «changement» de manière générale (voir point 4.1). Le Comité tient toutefois à souligner d'emblée que la concertation sociale et le dialogue civil concernent un bien plus grand nombre de domaines et de questions, comme notamment l'innovation, les réformes économiques, la politique industrielle, le développement durable, l'entrepreneuriat, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, la lutte contre la pauvreté et la protection sociale. Avec le présent avis, le Comité souhaite dès lors insister avant toutes choses sur l'importance de la concertation sociale et du

dialogue civil (voir partie 3) avant d'aborder les trois domaines spécifiques pour lesquels la communication de la Commission fait référence au rôle de la concertation et du dialogue (partie 4). Dans la dernière partie, le Comité formule quelques suggestions complémentaires pour ancrer la concertation et la participation dans les priorités politiques de la stratégie Europe 2020.

3. La concertation sociale et le dialogue social sont un élément clé du succès d'une politique

3.1 Le Comité insiste sur le fait que la participation et l'implication ne sont pas un luxe mais au contraire deux conditions essentielles pour élaborer de manière adéquate, donner forme et mener à bonne fin les changements de politique et les réformes structurelles.

— Les changements structurels dans la politique socioéconomique peuvent entraîner des évolutions en ce qui concerne les possibilités d'emplois actuelles et futures selon les divers groupes et ont très souvent des conséquences importantes sur la répartition des revenus. À cet égard, la concertation sociale et le dialogue organisé garantissent que les efforts visant à remettre l'économie sur la bonne voie sont répartis de manière équitable. La concertation et la participation d'une part, et la justice sociale de l'autre sont par conséquent intimement liées.

— Il en découle également que la concertation sociale et le dialogue civil, pour peu qu'ils soient respectés, renforcent la crédibilité et l'assise sociale des mesures adoptées en matière socioéconomique et, partant, peuvent garantir le succès d'une politique. En effet, une politique dont on s'attend à ce qu'elle soit appliquée de manière cohérente, dans la durée car elle fait l'objet d'un large consensus social générera un climat de confiance bien meilleur et favorisera les innovations et les investissements effectifs. En revanche, une politique qui entraîne un bouleversement mais qui donne lieu à une rapide marche arrière parce que les décisions prises ne sont pas soutenues par les parties prenantes sera génératrice de doute et de confusion qui mettront finalement en péril son efficacité réelle et sa pertinence. En d'autres termes, investir dans la concertation sociale et le dialogue social revient à faire un bon investissement dans le capital social d'une société.

— La participation est également importante pour assurer un suivi étroit de la politique effectivement mise en œuvre et de ses résultats. Les organisations de la société civile et les partenaires sociaux remplissent à cet égard une fonction essentielle en matière d'alerte précoce: ils sont à même de détecter à un stade précoce les nouvelles tendances mais aussi les conséquences imprévues ou non souhaitées d'une politique et de les exposer aux responsables politiques autour de la table de discussion.

— Enfin, les organisations sociales et, plus particulièrement, les partenaires sociaux sont aussi très souvent ceux-là même qui doivent traduire dans la pratique les propositions politiques. Pour garantir la bonne mise en œuvre d'une politique, il est essentiel que les acteurs qui sont responsables de la mise en œuvre puissent également approuver cette politique.

3.2 Le Comité attire expressément l'attention de la Commission, du Conseil européen et d'autres responsables politiques tant au niveau européen qu'à l'échelon national sur la nécessité d'un strict respect du dialogue social. Il ne s'agit pas de prononcer de beaux discours sur l'importance de la participation pour ensuite revenir à ses intentions politiques initiales et les mettre en œuvre sans tenir compte de la contribution et des propositions des acteurs sociaux sur le terrain. Pareille attitude se traduirait par une perte de capital social et de confiance au sein la société et provoquerait des tensions sur le plan tant social qu'économique.

3.3 À cet égard, il convient de mentionner également la clause dite «horizontale» (article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'UE). En vertu de cette clause, l'Union européenne est tenue de prendre en compte certains critères et objectifs de nature sociale dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de ses politiques et actions. Il s'agit notamment de la promotion d'un niveau d'emploi élevé, de la garantie d'une protection sociale adéquate, de la lutte contre l'exclusion sociale et d'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé. La participation des acteurs sociaux à la politique découle de manière logique et incontournable de cette clause horizontale.

4. Domaines politiques pour lesquels la Commission renvoie spécifiquement vers la concertation sociale et le dialogue social

4.1 Le Comité observe que la communication de la Commission à l'examen fait référence à trois reprises à l'importance et au rôle des partenaires sociaux et de la société civile organisée. Il s'agit des passages suivants:

- Introduction, page 3, 3^e paragraphe, en matière de gouvernance – «Nous devons dégager un consensus sur la nécessité d'entreprendre des réformes et sur les choix à opérer dans ce domaine et, pour ce faire, créer un climat de confiance. Les partenaires sociaux auront un rôle important à jouer dans ce dialogue.».
- Exploiter le potentiel du capital humain, page 7, 4^e paragraphe – «Dans son dernier paquet emploi, la Commission a proposé une série de mesures concrètes en faveur d'une reprise créatrice d'emplois dans toute l'UE. Une coopération entre la Commission, les États membres, les partenaires sociaux ainsi que les acteurs publics et privés sera nécessaire pour mettre en œuvre les mesures spécifiques proposées en vue d'exploiter le potentiel de création d'emplois de secteurs clés tels que les technologies de l'information et des communications (TIC), les soins de santé et l'économie verte. Le suivi accru des plans nationaux pour l'emploi à l'aide des indicateurs et du tableau de bord proposés par la Commission renforcera encore l'élan de réformes créatrices d'emplois (...).
- Lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise, page 17, 4^e paragraphe – «Certains États membres ont réformé en profondeur leurs systèmes de fixation et d'indexation des salaires, afin que l'évolution des salaires reflète mieux celle de la productivité au fil du temps. Dans d'autres pays, des progrès limités ont été accomplis et il a été constaté que le fonctionnement de certains systèmes d'indexation des salaires pourrait faire peser un risque sur la compétitivité. Ces pays devront trouver, en consultant les partenaires sociaux, des moyens de réduire cet inconvénient dans le futur.

Des pays présentant une balance des opérations courantes excédentaire ont procédé à un rééquilibrage perceptible en faveur de la demande intérieure, notamment grâce à des augmentations salariales, et devraient poursuivre leurs efforts en ce sens.

4.2 Le Comité se félicite du choix de la Commission d'associer les partenaires sociaux et les organisations sociales au moins en ce qui concerne les trois domaines spécifiques mentionnés ci-dessus. Il souhaite toutefois formuler les observations suivantes.

4.3 Le Comité reconnaît la nécessité d'une gouvernance économique européenne plus forte pour s'assurer que l'union monétaire fonctionne mieux et au bénéfice de tous. Il est toutefois essentiel de tirer sans attendre les leçons de la réalité. Si une certaine politique économique provoque un nouveau ralentissement de la croissance et a pour conséquence de plonger les différentes économies européennes dans une nouvelle récession, qui menace aussi bien la stabilité (déficits et taux d'endettement qui restent élevés) que la cohésion sociale (taux de chômage élevés et en augmentation), les responsables politiques doivent prendre cela au sérieux et réorienter complètement cette politique. La concertation sociale doit permettre de mettre en place une meilleure politique, bénéficiant d'un large soutien de la population, et d'éviter de s'entêter à maintenir envers et contre tout une politique dont il a été prouvé qu'elle a des conséquences néfastes sur l'économie, les finances publiques et la cohésion sociale.

4.4 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission de mettre en place un tableau de bord avec des indicateurs relatifs à l'emploi et un suivi structurel des plans d'action nationaux pour l'emploi. Les partenaires sociaux européens devraient être étroitement associés à l'élaboration de ce tableau de bord ainsi qu'à la définition des critères d'évaluation de ces plans d'action nationaux.

4.5 Le troisième domaine auquel fait spécifiquement référence la Commission s'agissant du rôle et de la participation des acteurs sociaux est celui des salaires, dans lequel, selon la terminologie de la Commission, les partenaires sociaux doivent être «consultés» dans le cadre de la réforme des systèmes de fixation des salaires. À cet égard, le CESE souhaite attirer l'attention de la Commission sur le fait que les salaires et les négociations salariales, mais aussi les systèmes de fixation des salaires, relèvent dans un grand nombre d'États membres de la compétence autonome des partenaires sociaux, qui négocient et concluent dans ces matières des conventions collectives. Ce rôle des partenaires sociaux consistant à négocier de manière autonome ne peut être réduit à une simple consultation. Cette concertation qui est de leur ressort ne peut être limitée à une compétence purement consultative. L'autonomie des partenaires sociaux et de la concertation sociale est d'ailleurs confirmée par les articles 152 et 153-5 du traité européen, qui établissent notamment que l'UE est tenue de respecter les systèmes nationaux de relations industrielles. Dans ce contexte, une «consultation» des partenaires sociaux par exemple dans le cadre d'une réforme des mécanismes d'indexation est largement insuffisante et même déplacée, en tout cas quand, dans le modèle national de concertation sociale en question, ce sont les partenaires sociaux eux-mêmes qui négocient et établissent ces mécanismes dans le cadre de conventions collectives.

Sur le fond, le CESE se demande si la Commission n'accorde pas trop d'importance au rôle des ajustements à la baisse des salaires. Une analyse plus approfondie des recommandations par pays qui accompagnent la communication de la Commission montre que, pour 16 des 17 États membres qui font l'objet d'une recommandation de la Commission en matière de salaires, celle-ci vise un affaiblissement de la dynamique salariale, que ce soit par une réforme de l'indexation, la limitation des salaires minimums, la décentralisation des négociations salariales ou l'accroissement de la flexibilité des salaires pour les rémunérations les plus faibles. Les déséquilibres qui caractérisent l'union monétaire européenne sont pourtant surtout de nature structurelle et essentiellement liés au fait que la mondialisation s'accompagne d'effets divergents sur les différents membres de cette union (note de bas de page: référence à *External Imbalances in the Euro Area* (Déséquilibres externes dans la zone euro), document de travail 12/136, 2012 du FMI). Le fait demeure qu'on ne remportera pas la bataille de la concurrence avec les pays à bas salaires à coups de réductions salariales.

5. Ancrage structurel de la concertation sociale et des processus de participation

5.1 Enfin, le Comité appelle les responsables politiques européens à ancrer structurellement la concertation sociale et le concept de participation sociale dans les divers processus politiques. L'expérience accumulée sur le terrain indique en effet que, pour de nombreuses raisons et notamment à la suite des réformes institutionnelles menées continuellement par la Commission dans ces processus politiques, le processus décisionnel européen a une incidence de plus en plus grande sur la concertation et la participation civique au niveau national. Dans ce contexte, il est absolument inacceptable pour le Comité que celles-ci soient ramenées au niveau d'une concertation «de façade» en vidant de leur contenu les traditions nationales de concertation ou même en ne les respectant plus du tout (prise en compte du problème de calendrier dans les procédures de concertation et centralisation de l'élaboration des programmes de réforme par des instances nationales qui pratiquent peu ou pas du tout la concertation sociale/participative).

5.2 À cet égard et en conformité avec le calendrier du semestre européen, le CESE souligne que:

- les partenaires sociaux européens, via le dialogue social européen, et la société civile organisée devraient être associés à un stade précoce à la préparation de l'examen annuel de la croissance.
- une implication similaire est également hautement souhaitable dans la définition des priorités des directives relatives à la politique de l'emploi et aux grandes orientations économiques.
- il y a lieu d'organiser dans le cadre de l'élaboration des programmes nationaux de réforme un large dialogue plus participatif avec les partenaires sociaux et la société organisée. Cela suppose de revoir le calendrier de manière à prévoir le temps nécessaire pour mener un débat de fond susceptible d'accoucher de propositions et d'approches alternatives et basées sur des analyses. Le Comité propose en outre de rédiger un rapport final sur le dialogue au niveau national dans lequel seraient présentés les différents points de vue et suggestions, et de joindre ce rapport aux rapports par pays préparés par la Commission. Il sera ainsi possible de déterminer où la participation sociale joue un rôle important.
- la publication par la Commission de recommandations par pays constitue une autre étape dans le processus du semestre européen. Il convient dans ce cadre d'informer et de consulter en temps voulu les partenaires sociaux et la société civile organisée.
- s'agissant de la participation sociale, il y a lieu d'harmoniser les recommandations par pays concernant la stratégie Europe 2020 d'une part et les analyses et recommandations liées à la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques excessifs de l'autre. Dans ce cadre également, il importe de donner largement l'occasion aux partenaires sociaux et à la société civile organisée de faire entendre leur voix et de présenter leur point de vue en la matière.

Bruxelles, le 13 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil relatif à la conservation, par des mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund»

COM(2012) 591 final — 2012/0285 (COD)

(2013/C 44/28)

Le Parlement européen, en date du 22 octobre 2012, et le Conseil, en date du 5 novembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil relatif à la conservation, par des mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund»

COM(2012) 591 final — 2012/0285 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), a décidé, par 129 voix pour et 1 abstention, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 626 final/3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement “OCM unique”)»

COM(2012) 535 final — 2012/0281 (COD)

(2013/C 44/29)

Le Parlement européen, en date du 22 octobre 2012, et le Conseil, en date du 24 octobre 2012, 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

«Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 626 final/3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement “OCM unique”)»

COM(2012) 535 final — 2012/0281 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), a décidé, par 124 voix pour et 5 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 625 final/3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune»

COM(2012) 552 final — 2011/0280 (COD)

(2013/C 44/30)

Le Parlement européen, en date du 22 octobre, et le Conseil, en date du 24 octobre 2012, 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

«Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 625 final/3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune»

COM(2012) 552 final — 2011/0280 (COD)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), a décidé, par 127 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 627 final/3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM(2012) 553 final — 2012/0282 (COD)

(2013/C 44/31)

Le Parlement européen, en date du 22 octobre 2012, et le Conseil, en date du 24 octobre 2012, 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

«*Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 627 final/3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*»

COM(2012) 553 final — 2012/0282 (COD)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 485^e session plénière des 12 et 13 décembre 2012 (séance du 12 décembre 2012), a décidé, par 137 voix pour et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 décembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (suite)	Page
2013/C 44/15	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie européenne pour les technologies clés génériques — Une passerelle vers la croissance et l'emploi» COM(2012) 341 <i>final</i>	88
2013/C 44/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance (refonte)» COM(2012) 360 <i>final</i> — 2012/0175 (COD)	95
2013/C 44/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain, et abrogeant la directive 2001/20/CE» COM(2012) 369 <i>final</i> — 2012/192 (COD)	99
2013/C 44/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et la concession de licences multiterritoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur» COM(2012) 372 <i>final</i> — 2012/0180 (COD)	104
2013/C 44/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 443/2009 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO ₂ des voitures particulières neuves» COM(2012) 393 <i>final</i> — 2012/0190 (COD) et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 510/2011 en vue de définir les modalités permettant d'atteindre l'objectif de 2020 en matière de réduction des émissions de CO ₂ des véhicules utilitaires légers neufs» COM(2012) 394 <i>final</i> — 2012/0191 (COD)	109
2013/C 44/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016» COM(2012) 286 <i>final</i>	115
2013/C 44/21	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture» COM(2012) 79 <i>final</i>	119
2013/C 44/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1342/2008 du Conseil du 18 décembre 2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks» COM(2012) 498 <i>final</i>	125
2013/C 44/23	Avis du Comité économique et social européen sur le Paquet «contrôle technique» qui se compose des trois documents suivants: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE COM(2012) 380 <i>final</i> — 2012/0184 (COD), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 1999/37/CE du Conseil relative aux documents d'immatriculation des véhicules COM(2012) 381 <i>final</i> — 2012/0185 (COD), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans l'Union, et abrogeant la directive 2000/30/CE COM(2012) 382 <i>final</i> — 2012/0186 (COD)	128



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 44/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Énergies renouvelables: un acteur de premier plan sur le marché européen de l'énergie» COM(2012) 271 <i>final</i>	133
2013/C 44/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les évaluations complètes du risque et de la sûreté ("tests de résistance") des centrales nucléaires en service dans l'Union européenne et des activités connexes» COM(2012) 571 <i>final</i>	140
2013/C 44/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au partenariat d'innovation européen sur l'eau» COM(2012) 216 <i>final</i>	147
2013/C 44/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil 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 — Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi» COM(2012) 299 <i>final</i>	153
2013/C 44/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2187/2005 du Conseil relatif à la conservation, par des mesures techniques, des ressources halieutiques dans les eaux de la mer Baltique, des Belts et de l'Øresund» COM(2012) 591 <i>final</i> — 2012/0285 (COD)	157
2013/C 44/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 626 <i>final</i> /3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement "OCM unique")» COM(2012) 535 <i>final</i> — 2012/0281 (COD)	158
2013/C 44/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 625 <i>final</i> /3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune» COM(2012) 552 <i>final</i> — 2011/0280 (COD)	159
2013/C 44/31	Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 627 <i>final</i> /3 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)» COM(2012) 553 <i>final</i> — 2012/0282 (COD)	160



Prix d'abonnement 2013 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 300 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 420 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	910 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>

