

# Journal officiel

## de l'Union européenne

# C 161



Édition  
de langue française

## Communications et informations

56<sup>e</sup> année

6 juin 2013

| <u>Numéro d'information</u>                                    | Sommaire  | Page |
|--|---|------|
| I Résolutions, recommandations et avis                         |   |      |
| AVIS   |   |      |
| <b>Comité économique et social européen</b>                    |   |      |
| <b>488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013</b> |   |      |
| 2013/C 161/01  | Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Étudier les besoins et méthodes pour associer activement les citoyens au domaine de la politique énergétique» (avis exploratoire) .....  | 1    |
| 2013/C 161/02  | Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Placer le citoyen au cœur d'un marché intérieur numérique inclusif: plan d'action pour une réussite assurée» (avis d'initiative) .....   | 8    |
| 2013/C 161/03  | Avis du Comité économique et social européen sur «L'abus du statut de travailleur indépendant» (avis d'initiative) .....  | 14   |
| 2013/C 161/04  | Avis du Comité économique et social européen sur «Le marché intérieur et les aides d'État à finalité régionale» (avis d'initiative) .....   | 20   |
| 2013/C 161/05  | Avis du Comité économique et social européen sur «La création d'emplois au moyen de l'apprentissage et de la formation professionnelle tout au long de la vie: le rôle du monde économique dans le domaine de l'éducation au sein de l'UE» (avis d'initiative) .....        | 27   |
| 2013/C 161/06  | Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Participation et implication des travailleurs en tant que composantes essentielles d'une bonne gouvernance d'entreprise en Europe et de solutions équilibrées pour sortir de la crise» (avis d'initiative) ..... | 35   |

# FR

Prix:  
4 EUR

(suite au verso)

| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire ( <i>suite</i> )  | Page |
|-----------------------------|--|------|
| 2013/C 161/07               | Avis du Comité économique et social européen sur «Le dialogue social dans les pays du partenariat oriental» .....  | 40   |
| 2013/C 161/08               | Avis du Comité économique et social européen sur «La contribution de la société civile à une stratégie de prévention et de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires» (avis d'initiative) ..... | 46   |

---

### III Actes préparatoires

#### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### **488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013**

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| 2013/C 161/09 | Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission – les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive» — COM(2012) 287 <i>final</i> .....   | 52 |
| 2013/C 161/10 | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 723/2009 relatif à un cadre juridique communautaire applicable à un Consortium pour une infrastructure européenne de recherche (ERIC)» — COM(2012) 682 <i>final</i> — 2012/0321 (NLE) .....                                      | 58 |
| 2013/C 161/11 | Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert – un marché intégré de la livraison de colis pour soutenir la croissance du commerce électronique dans l'UE» — COM(2012) 698 <i>final</i> ....   | 60 |
| 2013/C 161/12 | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020» — COM(2012) 782 <i>final</i> — 2012/0364 (COD) ..... | 64 |
| 2013/C 161/13 | 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 – faire accéder les jeunes à l'emploi» — COM(2012) 727 <i>final</i> .....  | 67 |
| 2013/C 161/14 | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union» — COM(2012) 576 <i>final</i> — 2012/0278 (COD) .....  | 73 |



## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

488<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 20 ET 21 MARS 2013

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Étudier les besoins et méthodes pour associer activement les citoyens au domaine de la politique énergétique» (avis exploratoire)**

(2013/C 161/01)

Rapporteur: **M. ADAMS**

Le 13 novembre 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 thème

*"Étudier les besoins et méthodes pour associer activement les citoyens au domaine de la politique énergétique"*

(avis exploratoire).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 183 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Introduction et recommandations

1.1 La Commission européenne a accueilli favorablement une proposition du Comité économique et social européen **d'étudier la possibilité de créer un dialogue de la société civile sur les questions énergétiques**. Il est absolument essentiel que le public puisse participer aux différents changements que notre système énergétique va connaître au cours des prochaines décennies, et qu'il puisse les comprendre et les accepter. À cet égard, le dialogue avec la société civile est vital. Parce qu'ils sont le reflet de la société européenne, les membres du CESE et les organisations qu'ils représentent sont bien placés pour toucher les citoyens et les acteurs concernés dans les États membres, ainsi que pour établir un vaste programme intégrant démocratie participative et action concrète.

1.2 Après avoir consulté au préalable les États membres, les instances régionales et municipales, des organisations représentant les partenaires sociaux, des ONG, le secteur de l'énergie, ainsi que des organisations citoyennes de terrain, le Comité économique et social européen recommande d'aller de l'avant sur la base des propositions figurant au chapitre 7 du présent avis.

## 1.3 En synthèse:

- Le CESE jouera un rôle moteur dans l'établissement d'un **Dialogue européen sur l'énergie**, c'est-à-dire un débat coordonné, à plusieurs niveaux et tourné vers l'action, au sein des États membres et à l'échelle de l'Union européenne.
- Le programme sera ambitieux et professionnel, parrainé et financé par les acteurs de la chaîne énergétique; il établira le lien avec les initiatives existantes et se fera reconnaître comme la concrétisation d'une véritable "marque de fabrique sociale" européenne répondant aux besoins et aux attentes du public.
- Ce Dialogue européen sur l'énergie sera synonyme d'informations fiables sur l'énergie et il offrira un "espace de négociation" où les questions de mise en œuvre peuvent être débattues avec en toile de fond l'impact social, les questions d'acceptation par la société, la stratégie en matière d'investissement et de ressources, ainsi que d'autres considérations politiques.

- Les principaux indicateurs du succès du programme seront son adoption dans les États membres, son influence mesurable sur l'élaboration de la politique concernant toutes les formes d'énergie, et la reconnaissance de son rôle dans la stimulation des convergences au niveau de l'UE, et ce en lien étroit avec le cadre d'action en matière énergétique et climatique pour l'après 2020.
- C'est pourquoi le CESE recommande un soutien politique et administratif vigoureux pour cette proposition de Dialogue européen sur l'énergie ainsi que l'adaptation de l'approche interne de la Commission en mettant l'accent sur le dialogue et le débat
- Le CESE recommande un soutien financier des travaux du Dialogue européen sur l'énergie au cours de la prochaine période de programmation (2014-2020).

## 2. Contexte

2.1 Pour atteindre les objectifs en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> à l'échéance de 2050, l'efficacité énergétique est capitale, quel que soit le bouquet énergétique retenu. Si les États membres veulent garder un choix d'options ouvertes et flexibles à cet égard, il est dès lors tout aussi vital d'investir de manière précoce dans un marché intérieur modernisé, amélioré et bien connecté. Ces considérations ainsi que le passage à une utilisation accrue de l'électricité sont les éléments relativement incontestés de la politique énergétique de l'UE, bien que le prix, le financement, le rythme de mise en œuvre et l'impact restent des questions en suspens. Par ailleurs, les questions relatives au bouquet de sources d'approvisionnement énergétique et à la manière de parvenir à l'efficacité énergétique et au niveau d'investissement nécessaire font l'objet d'une attention croissante dans les États membres. Alors qu'il est probable que le développement d'une approche européenne conduira à une baisse des coûts et à une sécurité d'approvisionnement accrue par rapport à des systèmes nationaux diffus et unilatéraux, une bonne partie du débat public continue à se centrer sur l'augmentation constante des prix à la consommation et sur l'impact croissant des infrastructures et des méthodes de production. Si, dans quelques rares cas, des États membres organisent des débats sur certains aspects de la transition énergétique, ceux-ci ne naissent généralement pas de manière spontanée et doivent être encouragés.

2.2 Étant donné que les valeurs des citoyens européens par rapport aux "avenirs énergétiques" sont dans une phase de transition et que les mesures politiques correspondantes seront initiées dans une large mesure au niveau européen, **les organes de l'UE doivent participer à l'établissement d'un climat de confiance** chez et entre les parties prenantes de la société civile, officielles et non-officielles, et les acteurs politiques du secteur de l'énergie, en favorisant la participation du public à un dialogue structuré. L'apport de cet élément permet de faire un pas en avant important en distinguant ce qui est techniquement et économiquement possible, ce qui est faisable et ce qui est socialement acceptable pour les parties prenantes. Cela constituera également un exemple pratique de démocratie participative sur une question qui concerne tout le monde.

2.3 Le présent avis exploratoire sur les besoins et méthodes pour associer activement les citoyens au domaine de la politique énergétique décrit **de quelle manière un dialogue large et inclusif pourrait être encadré et développé** au niveau de l'interface entre les échelons européen, national et local. Un

tel dialogue devrait également mettre en évidence les actions concrètes que le citoyen peut entreprendre et stimuler des actions et des réponses innovantes de la part des fournisseurs et des autorités.

## 3. Le cadre politique

3.1 Le cadre de la politique énergétique de l'UE est conçu pour **accroître et assurer la sécurité, la compétitivité et la durabilité en matière d'énergie**. La réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 80 % en 2050 par rapport aux niveaux de 1990 reste un objectif quantitatif ferme mais non juridiquement contraignant. Cependant, d'autres questions relatives à la durabilité, comme la proportion des sources renouvelables dans le bouquet énergétique, demeurent non résolues au-delà de 2020. De même, il sera également difficile de quantifier ce qui constitue un degré acceptable de dépendance énergétique ou de différentiel des prix énergétiques par rapport à nos grands concurrents mondiaux. D'une manière ou d'une autre, la politique de l'UE doit s'accommoder de ces incertitudes. L'histoire récente montre en effet que la volatilité des prix de l'énergie à l'échelle mondiale et l'impact d'événements imprévus requièrent une politique énergétique qui soit à la fois flexible et capable de faire face à des situations extérieures complexes.

3.2 L'élaboration de la politique de l'UE en matière de transition énergétique souffre souvent du **manque d'une véritable appropriation de la question par les États membres**. En outre, elle n'intègre pas les citoyens, notamment en mettant en évidence leurs "compromis" et leurs préférences. L'approche fondée sur l'élaboration de scénarios qui est développée dans la feuille de route à l'horizon 2050 est une manière intelligente d'aborder une situation fluctuante. Toutefois, le recours à cette technique pour préparer le terrain à la formulation d'une politique se heurte au manque d'appropriation de la part des États membres et aux doutes du grand public généralement peu informé ou intéressé en ce qui concerne la plupart des questions énergétiques, autres que le prix et, dans certains pays, que la sécurité d'approvisionnement. Les documents politiques au niveau de l'UE sont principalement destinés aux États membres, aux principaux acteurs institutionnels et industriels, et ils ne parviennent parfois pas à faire le lien avec les préoccupations du public et à s'en faire l'écho. Une part du processus de participation et d'engagement du public que nous exposons dans le présent avis nécessite la "traduction" de concepts énergétiques complexes. Le rôle que joueront les connaissances, les idées et les valeurs des citoyens sera un moteur essentiel pour aider toutes les parties à procéder aux réévaluations, aux ajustements et aux adaptations qui s'imposent dans un monde caractérisé par les incertitudes. Les trois piliers de la politique énergétique – la sécurité de l'approvisionnement, la compétitivité et la durabilité – devraient se voir adjoindre un quatrième: la participation.

3.3 Cela ne sera pas facile. Jusqu'à présent, la conciliation de la solidarité et de la coopération européennes, d'une part, et du droit des États membres à choisir leur stratégie énergétique de l'autre a débouché sur **une politique et des messages confus**, en particulier en direction des citoyens, et par conséquent à de profonds malentendus.

3.4 **Faire participer les citoyens au niveau national et définir ensuite les politiques énergétiques nationales dans une perspective européenne plus vaste** est l'un des moyens pour combler ce fossé et apporter de la clarté (les initiatives

nationales en cours telles que le débat national sur la transition énergétique en France, l'*Energiewende* en Allemagne et le Forum sur le bouquet énergétique en Espagne, gagneraient toutes à un renforcement du lien avec la dimension européenne). Les dirigeants nationaux ont besoin d'un mandat démocratique et d'un électorat informé de cet enjeu essentiel et prêt à s'engager avec les responsables politiques dans ce qui sera un chemin difficile. Si un débat public ouvert et inclusif n'a pas lieu à propos d'un avenir énergétique paneuropéen et coopératif, l'idée persistera que seuls des comportements nationaux sont socialement acceptables. Cette préemption nationale a déjà conduit certains acteurs à considérer que la politique énergétique de l'UE n'est ni cohérente ni crédible. Ce manque de clarté réduit la capacité à mettre en place une politique énergétique de réduction des émissions de carbone cohérente afin d'affronter la pression du changement climatique. Or, le temps presse.

3.5 À travers toute l'Europe, des citoyens ont exprimé leur mécontentement à l'égard du fonctionnement du marché de l'énergie (voir le tableau de bord des marchés de consommation – [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/docs/8th\\_edition\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/8th_edition_scoreboard_en.pdf)). Si l'on n'y répond pas, ce mécontentement sapera la poursuite des efforts pour mener une action conjointe de l'UE sur la transition énergétique. **Les citoyens doivent être associés plus efficacement à l'orientation stratégique des grands choix politiques – au-delà de leur rôle en tant que consommateurs d'énergie – car la préparation à la transition énergétique va au-delà des importantes questions de marché.** Dans de nombreux États membres, un mécontentement similaire va croissant à l'égard du processus de décision politique, de "la politique". Au niveau critique de l'UE, la politique est soit absente soit impuissante et les questions de dimension européenne ont souvent débouché sur des discussions sur les politiques énergétiques nationales sans coordination entre elles. Pour que cette situation change, un effort collectif des citoyens, des acteurs clés et des décideurs politiques sera nécessaire pour assumer la responsabilité conjointe de notre avenir énergétique commun.

3.6 Si un grand nombre d'initiatives locales, régionales et nationales associant le public à divers aspects de la planification en matière énergétique sont en cours, il existe un besoin réel et concret de canaliser et de cibler la participation, l'expertise et les capacités existantes des citoyens. Il n'existe actuellement aucun cadre approprié pour un dialogue citoyens/parties prenantes/organisations de la société civile à propos de l'approvisionnement, du transport et de l'utilisation de l'énergie. Il est urgent d'établir un tel dialogue, qui pourrait nourrir la prise de décision politique de l'UE et rendre présente la dimension européenne dans les débats nationaux. **Un vaste programme ambitieux et coordonné conçu pour favoriser l'engagement et la participation du public** devrait stimuler un débat informé qui élève le niveau des échanges et de la compréhension et donne aux décideurs (qui devraient quant à eux écouter et répondre) davantage de confiance pour aller de l'avant. Pour définir les conditions requises et les actions nécessaires pour mettre en place un tel programme, le présent avis exploratoire se fonde sur une recherche préparatoire commandée par le CESE et publiée en décembre 2012. Cette étude est intitulée "Scénarios relatifs aux bouquets énergétiques nationaux du futur: processus d'engagement de la société civile dans l'Union et les pays tiers". Elle est disponible à l'adresse: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-futures-civil-society-publications>.

#### 4. Renforcer et s'appuyer sur les mécanismes de participation existants

4.1 Depuis 1997, un certain nombre de forums ont été mis en place pour débattre de questions techniques, réglementaires, politiques et relatives aux consommateurs: trois forums réglementaires (le forum de Florence (électricité), le forum de Madrid (gaz) et le forum de Londres (forum des citoyens pour l'énergie)), ainsi que le forum de Berlin sur les combustibles fossiles, celui de Bucarest sur l'énergie durable et le forum européen sur l'énergie nucléaire. Si ces forums sont tous conçus pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur de l'énergie, aucun d'entre eux ne couvre le vaste champ d'action du dialogue sur l'énergie proposé dans le présent avis. Le Forum des citoyens pour l'énergie, comme son nom l'indique, vise l'établissement de marchés de détail compétitifs, efficaces d'un point de vue énergétique et équitables pour les consommateurs et fournit donc une base pour faire progresser les questions relatives à la responsabilisation du consommateur, ainsi que leurs intérêts en matière réglementaire. Ces forums ont chacun un rôle dans le dialogue sur l'énergie et une intégration accrue par l'intermédiaire d'une plateforme ou d'un organe de coordination spécifique serait particulièrement bienvenue. En effet, un tel organe pourrait également représenter les intérêts de la Commission en matière d'énergie dans le cadre de l'ambitieux Dialogue européen sur l'énergie, décrit ci-après.

4.2 Des possibilités existent également d'y intégrer des pays voisins, en particulier ceux qui font déjà partie de la Communauté de l'énergie, ce qui irait dans le sens de l'approche proposée dans la communication "La politique énergétique de l'UE: s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières", COM(2011) 539.

4.3 En tant qu'organe consultatif auprès des institutions européennes, dont la première mission est d'associer davantage les organisations de la société civile au projet européen, **le CESE est en position idéale pour aider à structurer et planifier la contribution de la société civile à la prise de décision politique.** Le Comité a formulé des avis sur l'ensemble des principaux textes législatifs et des travaux politiques de l'UE en matière énergétique. Il a également organisé un vaste programme de conférences de la société civile sur les questions énergétiques, auxquelles il a associé les acteurs de l'énergie à tous les niveaux en effectuant des visites dans les États membres. Sa position sur la nécessité **d'une communauté européenne de l'énergie et le rôle vital du dialogue sociétal qui la sous-tend** a été exposée dans la déclaration conjointe avec Notre Europe-Institut Jacques Delors en janvier 2012 (<http://www.eesc.europa.eu/eec>).

4.4 L'élément clé pour établir un dialogue productif sera la confiance. La confiance dans les acteurs du secteur et entre eux ne peut être considérée comme un fait acquis, bien au contraire. C'est pourquoi l'un des objectifs du dialogue est de **créer un climat de confiance entre les participants.** Pour y parvenir, le Comité économique et social européen, s'il entend jouer un rôle déterminant dans ce processus, doit se montrer ouvert et fiable, et adopter une position équilibrée.

4.5 **Les attitudes par rapport à l'énergie dans les États membres sont ancrées dans les valeurs de la société.** À un

niveau humain, cela concerne la sécurité, la pauvreté énergétique et l'accès des groupes vulnérables à un approvisionnement à un prix abordable. Au niveau national, la dépendance énergétique et l'exposition aux influences externes suscitent des préoccupations. C'est pourquoi le débat doit avoir une forte dimension éthique de même qu'économique, comme le reconnaissait l'avis du groupe européen d'éthique sur le bouquet énergétique en Europe, adopté en janvier 2013. Il convient de considérer celui-ci comme un outil essentiel du débat. Il en appelle à l'établissement d'un cadre éthique pour toutes les sources d'énergie, ainsi que pour le processus de prise de décision sur le bouquet énergétique. Il plaide également pour l'implication de la société civile en favorisant la participation démocratique et la transparence. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour appliquer ces principes au niveau des États membres. L'un des rôles du CESE sera de reconnaître les sensibilités nationales et de proposer une voie pour parvenir à des convergences et des collaborations.

4.6 Par exemple, l'idée de ne pas désavantager les "sans voix" de la planète, qui sont exposés aux répercussions de la course aux ressources énergétiques, doit faire partie intégrante d'une approche mondiale éthique et socialement acceptable des questions énergétiques qui devrait sous-tendre la politique de l'UE.

4.7 La participation effective fonctionne mieux lorsque **les réseaux informels et officieux de la société civile sont habilités à interagir avec des réseaux officiels plus formels**. Une innovation alimentée par la participation peut être un moyen très efficace pour adopter de commun accord et/ou réaliser des objectifs stratégiques à l'échelle nationale, régionale, urbaine ou locale, et ce à un moindre coût pour les pouvoirs publics et avec moins de paperasserie que les procédures traditionnelles. À l'heure actuelle, il n'existe dans l'UE que peu de mécanismes pour intégrer, aux niveaux des agglomérations, national et paneuropéen, la participation à la définition des "avenirs énergétiques". Néanmoins, des initiatives telles que le Pacte des maires, qui plaident en faveur d'une meilleure efficacité énergétique et d'une utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables, montrent ce qu'il est possible de faire. Le lien entre cette participation, d'une part, la politique et les structures de prises de décision, de l'autre, n'est pas encore établi au sein des États membres et entre eux.

## 5. Parvenir à la participation et à l'engagement du public: un "Dialogue européen sur l'énergie"

5.1 Le titre provisoire pour le processus décrit dans les paragraphes précédents est le Dialogue européen sur l'énergie (DEE). Toutefois, pour souligner la nécessité de prendre des mesures concrètes, on pourrait également envisager comme titre "Action européenne pour l'énergie" ou une variante. Ce dialogue ne ferait pas double emploi avec les organes existants mais **s'appuierait au contraire sur les initiatives actuelles et les compléterait en y ajoutant la participation des parties prenantes du secteur énergétique et des citoyens**. Un objectif important sera d'améliorer l'élaboration des politiques, en organisant des échanges, en fournissant des informations adéquates, en favorisant l'appropriation et la légitimité, ainsi qu'en soutenant les décisions politiques aux niveaux national et européen. En principe, toutes les questions relatives à l'énergie devraient être de son ressort, notamment: les infrastructures, les sources et les ressources énergétiques, les marchés, les questions de consommation, les technologies, les aspects politiques et environnementaux, etc.

5.2 Le dialogue doit aborder **les besoins et les préoccupations des acteurs statutaires et non-statutaires**, en l'occurrence les groupements participant à la chaîne d'approvisionnement en énergie, ainsi que les investisseurs, les consommateurs, les régulateurs et les législateurs. Dans le contexte des priorités définies aux niveaux national, de l'UE et de la planète, il importe de considérer aussi comme une catégorie de parties prenantes les représentants des questions intergénérationnelles, en particulier celles relatives à l'usage et à l'épuisement des ressources, au contrôle de la pollution et au changement climatique.

5.3 Il convient de noter que le Dialogue européen sur l'énergie n'interviendrait pas dans la mise en œuvre opérationnelle et technique, mais aurait **pour vocation de fournir un "espace de négociation"** dans lequel les questions de mise en œuvre pourraient être débattues en gardant à l'esprit les répercussions sur la société et leur acceptation par les citoyens, la stratégie en matière d'investissements et de ressources, et d'autres considérations politiques. Le lien devrait cependant être établi avec des actions très concrètes que les citoyens peuvent entreprendre eux-mêmes, comme l'utilisation de compteurs intelligents et l'efficacité énergétique. La théorie, l'éducation et l'action concrète doivent aller de pair.

## 6. Mise en œuvre d'un "Dialogue européen sur l'énergie"

6.1 Dans un premier temps, les objectifs seraient de:

- déterminer et réaliser en priorité les actions visant à informer et à responsabiliser la société civile en ce qui concerne les questions énergétiques;
- identifier les parties prenantes - et notamment les utilisateurs industriels ou particuliers d'énergie, les opérateurs énergétiques, les travailleurs et les syndicats et d'autres groupes d'intérêts - par type d'intérêts, niveau de connaissance et ressources disponibles;
- définir les questions essentielles d'une manière qui permette des échanges et un enrichissement mutuels entre les connaissances et les expériences tirées de la vie de tous les jours et une expertise professionnelle;
- développer une formule flexible de "discussion" adaptable dans tous les États membres et qui permette de rapprocher les citoyens de la prise de décision.

6.2 Il est capital de **renforcer les mécanismes de consultation et de participation** pour assurer la réussite de la transition énergétique. Un dialogue informé, structuré, inclusif et responsable au niveau de l'UE est également nécessaire pour faire en sorte que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques soient cohérentes, inclusives et, par conséquent, reconnues comme crédibles et efficaces.

6.3 À terme, l'engagement du public doit contribuer à poser les jalons d'une transition participative, efficace et fondée sur les connaissances vers un système énergétique à faibles émissions de carbone d'ici 2050. Il permettrait **d'accroître la légitimité de l'action de l'UE sur les questions énergétiques tout en donnant la possibilité aux citoyens d'exprimer leurs points de vue et leurs préférences aux niveaux national et paneuropéen**.

6.4 Il devrait être demandé à chaque groupe d'acteurs identifié d'indiquer sur une base réciproque,

- ce que chacun attend d'une participation à ce dialogue,
- ce qui devrait être la contribution de chacun au dialogue.

6.5 Le succès à long terme du dialogue exige **que le processus mis en place s'emploie à comprendre les préoccupations, les connaissances et les valeurs des États membres et de la société civile paneuropéenne et qu'il y apporte une réponse**. Il est probable que cette réponse exigera des parties prenantes qu'elles développent entre elles:

- des stratégies qui permettent la réalisation de ce que les parties prenantes veulent ou ce dont elles ont besoin, le cas échéant à un niveau convenu d'adaptation et de compromis;
- une procédure pour déployer ces stratégies,
- les capacités nécessaires pour soutenir ce processus.

6.6 Pour que le dialogue réponde à ses missions, il y a lieu de poser un certain nombre de questions fondamentales:

- Stratégies: quelles stratégies faut-il mettre en place pour faciliter l'engagement des parties prenantes du secteur de l'énergie et de la société civile?
- Processus: quels processus essentiels faut-il élaborer ou remodeler pour appliquer ces stratégies?
- Capacités: quelles sont les capacités nécessaires dans le cadre de ce dialogue pour faire fonctionner et développer ces processus?
- Contribution des parties prenantes du secteur de l'énergie et de la société civile: quelle est la contribution que le dialogue doit attendre de ses parties prenantes et des citoyens pour développer, maintenir et renforcer ces capacités?

## 7. Mesures et recommandations pratiques

7.1 Il est proposé que d'ici 2016, les parties prenantes du secteur de l'énergie, les citoyens et les organisations de la société civile soient associées au Dialogue européen sur l'énergie, par le biais de discussions coordonnées à plusieurs niveaux dans et entre tous les États membres. Eu égard à l'ampleur, à l'échelle et à l'urgence de la question, le processus de participation des parties prenantes et du public, qui est proposé, doit être ambitieux, efficace et doté de moyens appropriés; il devrait suivre l'approche tactique décrite dans le point 6. Il doit **créer un climat de confiance entre les participants et acquérir la réputation d'un lieu de dialogue ouvert**, où les nombreux points de vue qui sont exprimés sont progressivement conciliés ou acceptés. Il devrait être envisagé comme:

- paneuropéen, dans le sens d'une convergence et d'une intégration au niveau de l'UE;

— national, dans la mesure où il aura lieu dans le contexte des différents paysages culturels et énergétiques à venir;

— à plusieurs niveaux au sein d'un même pays, en intégrant les échelons national, régional, des agglomérations et local et en reconnaissant le rôle capital de l'influence du citoyen et du consommateur sur la politique.

— tourné vers l'action, de telle sorte que tous les participants se posent – à eux-mêmes et les uns aux autres – la question: "Quelles mesures peuvent être prises pour assurer un meilleur avenir énergétique?"

7.2 Le Dialogue européen sur l'énergie ne peut se substituer au débat qui doit avoir lieu au sein des institutions de la démocratie représentative. Il s'agit d'un renforcement de ce débat, **en conjuguant les connaissances, les expériences et les analyses issues de la vie quotidienne avec les informations techniques et les points de vue des experts**. En l'occurrence, la démocratie participative agit comme un complément nécessaire à la démocratie représentative.

7.3 Un programme triennal pourrait être élaboré par le CESE en écho et en combinaison avec des initiatives nationales et déboucher à terme sur un Dialogue européen sur l'énergie indépendant. Ce processus comprendra:

— des recherches exploitant ou approfondissant les recherches existantes sur l'engagement et la participation du public, ainsi que sur les questions énergétiques sous-jacentes qui sont complexes et nécessitent des clarifications pour les citoyens;

— le développement d'alliances avec l'ensemble des parties intéressées (États membres et présidences tournantes de l'UE, organisations de la société civile, industrie, syndicats, fondations, institutions universitaires, etc.) afin d'établir une base de ressources solide à la mesure des ambitions du programme;

— une manifestation de grande envergure pour lancer le dialogue afin de mettre en exergue des programmes pilotes ou de démonstration en action dans cinq États membres au maximum, consistant à établir des dialogues nationaux qui commenceront chacun par une manifestation nationale en 2014;

— l'établissement de liens entre le Dialogue européen sur l'énergie et les forums existants là où cela est possible et approprié, notamment avec la Communauté de l'énergie (sud-est de l'Europe) et le Partenariat oriental;

— une présentation et un débat sur le Dialogue européen sur l'énergie dans le cadre du forum des citoyens pour l'énergie en novembre 2013 et, le cas échéant, lors d'autres forums et manifestations sur l'énergie;

— une supervision de l'évolution du dialogue par le groupe d'étude permanent "Vers une communauté européenne de l'énergie" du CESE et la création d'un groupe de pilotage représentatif.

7.4 Dans le cadre de la structuration du dialogue public, les outils d'aide à la décision fonctionnent bien, en particulier pour aborder des questions telles que "que se passe-t-il si ... ?" et les options, les risques et les résultats découlant des "compromis". Certains de ces outils spécifiques sont notamment: l'élaboration et la modélisation de scénarios, l'analyse multicritères participative, les techniques de réalité virtuelle (comprenant la visualisation en 3D et la cartographie au moyen de systèmes d'informations géographiques (SIG)), l'analyse du cycle de vie et l'évaluation environnementale quantitative. Parmi ces outils, c'est l'élaboration de scénarios qui s'est avérée être le moyen le plus accessible et le plus interactif pour **permettre aux personnes de comprendre à quelle échelle se situe le défi, d'étudier et de tester les solutions qu'ils privilégient** et de les mettre en pratique. Il est également intéressant de noter que la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 de la Commission a choisi l'élaboration de scénarios comme meilleur moyen pour informer et associer la population en ce qui concerne les différentes options politiques.

7.5 Pour que le débat sur l'énergie ne soit plus marginal mais général, pour que l'on en parle dans les cafés, les clubs, les cuisines et les salles de classe, il faudra plus que des techniques d'implication sophistiquées. Des expositions et des manifestations de grande ampleur, l'intérêt de la communauté scientifique et des médias nationaux joueront également un rôle. À cette fin, il sera nécessaire de planifier et d'établir le dialogue de manière professionnelle comme une "marque de fabrique sociale" européenne, qui sera reconnue et suscitera la confiance.

7.6 Le dialogue sur l'avenir de l'énergie nécessitera des processus de gouvernance clairs, transparents et responsables. La structure organisatrice, qui est conçue comme indépendante de tout groupe d'intérêts, partie prenante ou institution, doit être fiable, faire autorité et fonctionner sur la base d'un ensemble convenu de principes sociaux et éthiques reflétant des valeurs communes.

7.7 Le rôle du CESE est déterminant. Il ouvrira la voie par laquelle le dialogue européen sur l'énergie passera de la théorie à la réalité. Il commencera par la phase actuelle de planification initiale et de dialogue avec les parties prenantes. Ensuite, en tant que membre du groupe engagé dans la mise en œuvre des étapes essentielles de lancement du projet, le CESE continuera à soutenir le Dialogue européen sur l'énergie à mesure qu'il se développera de manière autonome et à jouer le rôle de catalyseur pour mobiliser les ressources substantielles qui seront déployées.

7.8 Les missions essentielles que le Dialogue européen sur l'énergie doit assurer sont les suivantes:

- Établir un cadre commun pour les dialogues sur l'énergie.
- Créer une "marque de fabrique sociale" européenne en matière de dialogue ainsi que des mécanismes d'accompagnement de licence et de gouvernance.
- Constituer un catalogue des connaissances généralement admises sur les questions énergétiques concrètes.
- Accueillir un forum permettant un débat politique ouvert sur les questions d'énergie entre les États membres et au niveau de l'UE.
- Fournir un financement ou un soutien essentiel aux initiatives nationales et régionales.
- Entreprendre ou commander des recherches pour rassembler les connaissances qui manquent encore.

- Rassembler les lignes directrices se rapportant à des questions énergétiques existantes ou approchantes qui tiennent compte des aspects sociétaux, environnementaux, éthiques et économiques.

- Collaborer avec des organisations nationales et régionales.

- Favoriser la constitution d'un réseau d'organisations dans chaque État membre.

7.9 Le Dialogue européen sur l'énergie peut également être considéré comme un exercice de démocratie participative concret et à grande échelle, constituant une véritable interface avec la démocratie représentative sur un sujet vital pour tous. La subsidiarité, mise en œuvre par l'intermédiaire d'un cadre proposé sous franchise ou sous licence, sera le principe d'organisation, ce qui signifie que ce dialogue sera fondé sur ce qui existe et le renforcera. Pendant sa phase d'établissement, le Dialogue européen sur l'énergie mettra en place de commun accord, grâce à la participation inclusive des citoyens et des parties prenantes, des processus de dialogue susceptibles d'être reproduits aux niveaux national, régional et local. De cette manière, les ressources, les connaissances et les savoir-faire de multiples organisations de diverses natures déjà actives dans le secteur de l'énergie pourront être mises à profit. Parmi ces organisations, citons par exemple les autorités municipales et régulatrices, les sociétés du secteur de l'énergie, le monde économique en général, les syndicats, les ONG et les organisations de consommateurs, et les institutions européennes (Commission européenne, Parlement européen, Comité des régions). Le but est de fournir un "espace de négociation" dans lequel les questions de mise en œuvre peuvent être débattues en prenant en compte en toile de fond l'impact sur la société et le degré d'acceptation, la stratégie en matière d'investissement et de ressources, ainsi que d'autres considérations politiques. Cela nécessitera la présentation cohérente d'informations objectives. Ce dialogue serait ainsi un lieu où, sur la base de cette information et de la propre expérience des citoyens, il serait possible d'explorer le degré possible de convergence sur les questions énergétiques "cadrées".

7.10 Il est indispensable que ce dialogue soit établi sur un ensemble de principes communs. Le défi est de traduire un certain nombre d'engagements "universels", qui consacrent et défendent la valeur de notre commune humanité, sous une forme qui puisse servir de base à la politique et à l'action dans le domaine de l'énergie. De tels engagements figurent déjà dans le traité sur l'Union européenne, qui confirme l'attachement des États membres aux droits humains et sociaux fondamentaux. Cette solidarité entre les nations et les peuples, qui est un principe fondateur de l'UE, est applicable sur le plan éthique à l'échelle de la planète, niveau auquel toute politique énergétique de l'UE se doit également d'être pertinente.

7.11 Les quatre principes éthiques préconisés dans le rapport du groupe européen d'éthique sur l'énergie ([http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/publications/opinions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/publications/opinions/index_en.htm)), en l'occurrence l'accès à l'énergie, la durabilité, la sûreté et la sécurité, coïncident clairement avec les trois piliers de la politique énergétique de l'UE et doivent être examinés en profondeur. Le groupe européen d'éthique souligne également que "la participation est au cœur même de la justice sociale et politique", et confirme la démarche de la feuille de route pour l'énergie 2050: "Impliquer le public est essentiel" (paragraphe 3.4).

7.12 L'élaboration d'une approche de la participation du public fondée sur des principes est un préalable indispensable au lancement d'un dialogue sur l'énergie et est envisagée comme l'une des tâches que le CESE peut contribuer à mettre en œuvre. Cinq questions sont proposées, avec les précautions d'usage, à titre de contribution à cette tâche:

- Comment faire en sorte que chacun, particulier ou industriel, puisse se payer l'énergie dont il a besoin?
- Notre production et notre consommation d'énergie tient-elle compte des besoins des générations futures et de leur incidence sur celles-ci?
- Avons-vous évalué et pesé tous les risques à court et à moyen termes liés à notre production et notre consommation d'énergie?

— Sommes-nous certains que notre approvisionnement en énergie est suffisamment stable et sûr, eu égard à son rôle essentiel?

— Que pouvons-**nous** faire face à ces questions?

7.13 Pour que les marchés du secteur de l'énergie puissent aller au-delà du court terme, il faut davantage de certitudes et de coopération effective. "Continuer à faire comme d'habitude" ne nous permettra pas de procéder à des changements suffisants au rythme et dans les proportions nécessaires pour atteindre les objectifs politiques. Les citoyens, le secteur de l'énergie et les pouvoirs publics devront tous assumer leur part pour assurer la transition vers des économies à faible intensité de carbone. Dans ce contexte, le Dialogue européen sur l'énergie permettra de bâtir un climat de confiance, d'associer les citoyens au niveau national et de placer les politiques énergétiques nationales dans un perspective plus vaste, la perspective de l'UE.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Placer le citoyen au cœur d'un marché intérieur numérique inclusif: plan d'action pour une réussite assurée» (avis d'initiative)**

(2013/C 161/02)

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

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:

*"Placer le citoyen au cœur d'un marché intérieur numérique inclusif: plan d'action pour une réussite assurée"*

(avis d'initiative).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 69 voix pour et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le marché intérieur numérique présente un vaste potentiel pour promouvoir la croissance, l'emploi et la prospérité générale. Toutefois, à l'heure actuelle, un certain nombre de citoyens ne peuvent toujours pas tirer parti des possibilités qu'il offre. Les raisons de cette exclusion sont d'ordre sociologique, culturel et législatif. Le CESE a mis en évidence une série de défis et d'obstacles qui empêchent actuellement les citoyens de se trouver véritablement au cœur du marché intérieur numérique, à savoir:

- a) des problèmes d'infrastructure;
- b) un cadre juridique peu clair;
- c) une définition inadéquate des droits des citoyens;
- d) la mise en œuvre incomplète des dispositifs, tant individuels que collectifs, de règlement des plaintes;
- e) des divergences entre différents États membres en ce qui concerne le cadre de la consommation;
- f) la cybersécurité;
- g) la mise en œuvre toujours incomplète de la passation de marchés publics en ligne et des signatures électroniques;
- h) l'absence de mise en œuvre de services d'administration en ligne;
- i) l'application sur le marché intérieur.

1.2 Par conséquent, le CESE suggère de mener un certain nombre d'actions afin de placer réellement le citoyen au cœur du marché intérieur numérique:

- a) un accès gratuit et universel;
- b) l'Internet ouvert et la neutralité d'Internet;
- c) la prévention des abus;

- d) la normalisation des TIC;
- e) l'interopérabilité et l'interconnexion;
- f) l'informatique en nuage;
- g) le contrôle des prix, c'est-à-dire des tarifs minimum;
- h) l'éducation et la formation;
- i) la protection contre la fraude sur Internet et la cybercriminalité (par exemple le piratage et la contrefaçon);
- j) la sécurité (y compris la protection des données et de la vie privée, ainsi que la protection des enfants, des personnes âgées et des handicapés);
- k) une charte des droits numériques <sup>(1)</sup>;
- l) l'application de la directive relative aux droits des consommateurs au contenu numérique;
- m) la révision de la législation sur le commerce électronique, sur les paiements en ligne, sur la téléphonie mobile, etc.;
- n) la révision de la politique de radiodiffusion;
- o) des campagnes d'information;
- p) la participation de la société civile à tous les niveaux de la prise de décision politique;
- q) la publication d'un guide de l'UE sur les services numériques.

<sup>(1)</sup> La Commission européenne a récemment publié une compilation des droits en vigueur dans divers textes juridiques de l'UE: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/code-eu-online-rights>.

## 2. Placer le citoyen au cœur d'un marché intérieur numérique inclusif: le citoyen en tant qu'acteur économique, social et politique conformément aux quatre libertés fondamentales du marché intérieur

**2.1 Responsabiliser le citoyen en tant qu'acteur économique.** La révolution numérique a entraîné la suppression d'un certain nombre d'emplois. Cependant, comme le constate McKinsey <sup>(2)</sup>, elle a permis d'en créer 2,6 fois plus. La société doit s'adapter à cette évolution et elle en est actuellement capable. Certains emplois vont disparaître et les jeunes générations auront une perspective différente: elles devront s'engager dans la révolution numérique qui recèle un grand potentiel en matière d'emplois. Les initiatives telles que le programme Scratch du Massachusetts Institute of Technology (MIT) permettent d'apporter une valeur ajoutée personnelle. Le "Skunk Works lab" de la NASA, qui a créé l'environnement créatif adéquat depuis la fin du programme de la navette spatiale, en est un autre exemple.

**2.2 Responsabiliser le citoyen en tant qu'acteur politique.** Les citoyens doivent être libres de partager leurs idées, ce qu'Internet facilite grandement, même si, en dépit de leur addiction à la Toile, les jeunes voyagent plus. Internet suscite l'envie de nouer un dialogue avec les autres. La technologie numérique a fait naître une nouvelle liberté de mouvement.

**2.2.1** Des exemples spécifiques, tant au sein de l'UE qu'en dehors, illustrent bien la mobilisation des citoyens pour exprimer leurs points de vue et changer les politiques de manière démocratique. Il est clair que les voix des citoyens doivent être mieux prises en compte dans l'arène politique. Le processus démocratique doit également s'adapter à la numérisation.

**2.3 Le citoyen en tant qu'acteur social.** Les compétences numériques ne concernent pas seulement l'apprentissage des techniques d'utilisation d'Internet, mais aussi l'exploitation des ressources qu'offre Internet au bénéfice d'une communauté sociale et des citoyens à titre personnel. C'est pourquoi les communautés doivent exploiter davantage le potentiel d'Internet. Cependant, il est impératif de respecter pleinement le choix de chacun d'utiliser ou non Internet.

**2.4** Comme le soulignent les résolutions du Parlement européen sur les thèmes "Achèvement du marché unique numérique" <sup>(3)</sup> et "Un marché unique pour les Européens" <sup>(4)</sup>, il existe un certain nombre de lacunes lorsqu'il s'agit de garantir que le citoyen se trouve réellement au cœur du marché intérieur. De nature législative mais aussi sociologique, ces lacunes créent un certain nombre d'obstacles qui empêchent encore le plein accès des consommateurs au marché intérieur.

## 3. Considérations générales et actions à entreprendre afin de développer l'usage du numérique par les citoyens, examen d'un plan d'action

**L'accès, la connaissance et la confiance** font partie des questions principales pour le public en matière d'utilisation d'Internet et de participation au marché numérique.

<sup>(2)</sup> McKinsey Global Institute, mai 2011: *Internet Matters, the net's sweeping impact on jobs, growth and prosperity* (L'importance d'Internet: son impact majeur sur l'emploi, la croissance et la prospérité).

<sup>(3)</sup> Rapporteur: Pablo Arias Echeverría, 2012/2030 (INI), 11.12.2012.

<sup>(4)</sup> Rapporteur: António Fernando Correia de Campos, 2010/2278 (INI), 6.4.2011.

### 3.1 Accès

Il est impératif de garantir une capacité d'accès égale à chaque citoyen de l'UE. À cet égard, il convient d'envisager les infrastructures, le matériel, le logiciel et l'orgware <sup>(5)</sup>.

#### Accès par le biais d'infrastructures

**3.1.1** Chaque citoyen de l'UE devrait pouvoir disposer de la même capacité d'accès au réseau <sup>(6)</sup>. Par ailleurs, il est essentiel de définir et d'instaurer un *coût maximum par Mbps*, tant pour les accès fixes que mobiles, dans l'ensemble des États membres.

**3.1.1.1** Selon l'ORACE (Organe des régulateurs européens des communications électroniques), la majorité des autorités de régulation nationales ont enregistré des plaintes de consommateurs à propos de la *divergence entre les vitesses d'accès promises et réelles* des connexions Internet. Un véritable marché intérieur numérique ne peut voir le jour que si l'ensemble des opérateurs de réseaux de l'UE sont soumis à un contrôle public strict afin de garantir la largeur de bande nominale conformément au pilier relatif à la large bande de la stratégie numérique pour l'Europe.

**3.1.1.2** À l'heure actuelle, l'hétérogénéité de l'accès mobile à Internet constitue l'une des principales entraves à la réalisation d'un véritable marché numérique intérieur, en particulier parce que la rapide propagation des téléphones intelligents et tablettes ne cesse d'accroître l'importance économique pour le public des activités mobiles basées sur Internet (commerce en ligne, santé en ligne, etc.). Dans ce contexte, l'action 101 de la stratégie numérique pour l'Europe indique clairement que la différence entre les tarifs nationaux et d'itinérance (*roaming*) devrait être voisine de zéro d'ici 2015.

**3.1.1.3** Par ailleurs, les infrastructures doivent garantir une couverture complète de l'ensemble de l'Europe. En effet, les citoyens des zones rurales ne doivent pas être discriminés. Le CESE reconnaît que l'industrie risque de considérer qu'il n'est pas économiquement viable de fournir une telle infrastructure. Cependant, cet obstacle devrait être surmonté. Des solutions potentielles pourraient inclure des PPP pour les zones rurales. Les fournisseurs de contenu peuvent aussi s'associer aux investissements dans les infrastructures puisqu'ils tirent souvent profit de la couverture par la suite.

#### Points d'accès wifi urbains

**3.1.2** L'accès wifi gratuit de base doit constituer un droit fondamental de chaque citoyen européen. Le CESE estime <sup>(7)</sup> que l'organisation d'accès internet publics gratuits à des points névralgiques des villes et la fourniture de l'accès aux données ouvertes 2.0 ainsi qu'aux "open sources" offrirait la possibilité de communiquer et de chercher un emploi.

<sup>(5)</sup> L'orgware est le cadre institutionnel ou l'organisation nécessaire au processus d'adoption et de diffusion d'une nouvelle technologie (Wikipedia).

<sup>(6)</sup> La stratégie numérique énonce déjà les trois principaux objectifs en matière de haut débit: 100 % des citoyens de l'UE doivent pouvoir disposer d'une connexion de 2 Mbps d'ici 2013, et, d'ici la fin de l'année 2020, 100 % des citoyens de l'UE doivent pouvoir disposer d'une connexion de 30 Mbps et 50 % des ménages européens doivent disposer d'une connexion supérieure à 100 Mbps.

<sup>(7)</sup> Voir note de bas de page n° 2.

3.1.3 Si la couverture géographique ne doit pas constituer un critère strict, il est essentiel que chaque municipalité prévoie au moins un point d'accès wifi. Une approche rationnelle consisterait à garantir un nombre minimum de points d'accès gratuits en proportion du nombre d'habitants. Chaque autorité de régulation nationale pourrait définir une réglementation locale conformément aux directives européennes.

3.1.4 Bien que l'accès à Internet et le réseau universel à large bande soient reconnus de la plus haute importance, la Commission a précisé<sup>(8)</sup> qu'il n'existait pas de consensus quant au futur rôle des **obligations de service universel** (OSU) pour promouvoir les objectifs de l'Europe en matière de haut débit.

3.1.5 À ce jour, la Finlande, l'Espagne et Malte ont adopté une législation pour inclure la large bande dans les OSU nationales. Le 5 juillet 2011, le Parlement européen a adopté une résolution<sup>(9)</sup> soulignant l'importance des OSU en tant que filet de sécurité pour l'intégration sociale.

#### Matériel

3.1.6 Pour intégrer le monde du numérique, les citoyens européens doivent pouvoir se connecter à Internet, ce qui suppose la possession du *matériel* ad hoc et du *logiciel* permettant de se connecter.

3.1.6.1 Le *matériel* de base<sup>(10)</sup> devrait être disponible dans l'ensemble des pays de l'UE à des prix accessibles à tous. C'est pourquoi le CESE recommande vivement de mettre au point un projet spécifique dans le cadre d'Horizon 2020, qui permettrait de fabriquer en Europe un matériel de base à un prix réellement abordable. Malheureusement, le budget réservé au programme Horizon 2020 vient d'être réduit par le Conseil.

#### Logiciel

3.1.6.2 Le *logiciel*<sup>(11)</sup> devrait être un logiciel libre, ce qui permettrait d'éviter les coûts additionnels et d'utiliser des outils courants, standard et qui ne font pas l'objet de droits de propriété pour éditer et partager des documents. Ces logiciels devraient également être accessibles aux personnes handicapées. Le logiciel libre devrait venir en complément de tout autre logiciel de base.

### 3.2 Protéger l'Internet ouvert et la neutralité d'Internet

3.2.1 Comme l'a déjà souligné le Comité<sup>(12)</sup>, du point de vue des citoyens européens, il est essentiel que les fournisseurs de services Internet (FSI) garantissent aux citoyens une liberté de connexion à l'Internet public sans aucune restriction de la part des gouvernements ou des opérateurs de réseaux portant sur le contenu, les sites, les plateformes, le type d'équipement pouvant

être associé ou les modes de communication consentis. Il s'agit là du principe de l'**Internet ouvert**, l'un des droits fondamentaux du citoyen numérique.

3.2.2 Par ailleurs, tous les FSI européens doivent traiter l'ensemble des sources de données Internet similaires de manière équitable sans établir de distinction entre différents types de trafic de données pour des raisons économiques.

3.2.3 Les conclusions préliminaires du BEREC sur les pratiques de gestion du trafic en Europe indiquent nettement que le blocage du trafic VoIP<sup>(13)</sup> est courant<sup>(14)</sup>.

3.2.4 Les autorités de réglementation de l'UE ont constaté que les services VoIP tels que Skype sont principalement bloqués par les opérateurs mobiles. Le trafic P2P (*Peer-to-peer*), qui permet l'échange de fichiers entre utilisateurs d'Internet, est également couramment ralenti voire bloqué par les opérateurs de lignes fixes et mobiles.

Étant donné l'accroissement du nombre de services opérés sur le web, les opérateurs semblent de plus en plus tentés d'exercer une discrimination à l'encontre d'autres services qui sont en compétition avec leurs propres services ou peu rentables économiquement, ce qui a pour conséquence de créer des lignes rapides ou lentes selon les services. La **neutralité** serait dès lors sérieusement mise à mal.

3.2.5 Au contraire, le principe de neutralité d'Internet implique qu'aucun fournisseur ne peut établir de priorités dans le trafic sur Internet pour des raisons économiques. Chaque utilisateur doit bénéficier du meilleur service possible.

L'expression "neutralité d'Internet" est totalement absente de la communication de la Commission européenne relative à la stratégie numérique pour l'Europe, mais le Comité souligne que **le principe de neutralité d'Internet doit être défini de manière univoque** et intégré dans la législation européenne conformément aux droits des citoyens tels qu'ils sont définis dans la Charte européenne des droits fondamentaux.

### 3.3 Orgware

3.3.1 La technologie ne suffit pas pour exploiter le potentiel du marché numérique unique. L'orgware, c'est-à-dire la connaissance, les compétences et la sensibilisation des utilisateurs, est tout aussi important. C'est pourquoi le CESE insiste sur la connaissance (les compétences numériques) tout en exprimant son scepticisme par rapport aux avantages que présenterait l'utilisation d'Internet au regard de ses dangers.

#### 3.3.2 Connaissance

L'orgware est au cœur du processus qui vise à maximaliser l'utilisation d'Internet: il permet de savoir comment utiliser la Toile non seulement pour les loisirs mais également pour le développement des individus et de la communauté.

<sup>(8)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Rapport sur les résultats de la consultation publique et du troisième réexamen de la portée du service universel dans les communications électroniques, conformément à l'article 15 de la directive 2002/22/CE (23.11.2011).

<sup>(9)</sup> Résolution (P7\_TA(2011)0306).

<sup>(10)</sup> Est entendu par *matériel* un ordinateur de bureau, un ordinateur portable, un miniportable (netbook), un téléphone intelligent (smartphone), une tablette ou tout appareil électronique capable de fournir une connexion au réseau.

<sup>(11)</sup> Logiciel: principalement un navigateur web et un logiciel d'édition de documents.

<sup>(12)</sup> JO C 24 du 28.1.2012, p. 139.

<sup>(13)</sup> Téléphonie vocale par Internet (Voice over IP).

<sup>(14)</sup> Les conclusions sont celles d'une étude menée par le BEREC sur plusieurs mois. Elles ont été tirées sur la base d'informations recueillies auprès de 250 opérateurs de lignes fixes et 150 opérateurs de réseaux mobiles dans toute l'Europe.

### 3.4 Garantir une formation pour développer les compétences numériques

3.4.1 Si l'on veut que les citoyens de l'UE soient réellement au cœur du marché intérieur numérique, il faut absolument renforcer leurs compétences numériques et développer leur culture en matière de médias afin de réduire le plus possible la fracture numérique et d'accroître au maximum leur insertion numérique.

3.4.1.1 L'insertion numérique implique principalement l'égalité des chances pour tous les citoyens de l'UE, et en particulier <sup>(15)</sup>:

- les personnes âgées;
- les handicapés;
- les personnes à bas revenus;
- les personnes à bas niveaux d'éducation;
- les minorités.

Il est donc essentiel de proposer des indicateurs européens des compétences numériques et de la culture des médias <sup>(16)</sup> et de mettre en œuvre le plus rapidement possible, dans chaque État membre, des politiques visant à promouvoir la culture et les compétences numériques à long terme <sup>(17)</sup>. Dans ces conditions, il est impératif que les acteurs de la société civile à l'échelon régional utilisent les fonds de cohésion, notamment le FSE, afin de développer la culture numérique.

### 3.5 Écoles numériques

3.5.1 Le processus de numérisation européenne doit associer les écoles – tant les enseignants que les étudiants. Il convient de prévoir les moyens nécessaires pour l'établissement de véritables écoles numériques, ce qui permettrait de passer à une administration et un enseignement plus numérisés, et contribuerait en même temps à mieux préserver l'environnement.

3.5.2 Alors que les étudiants ont généralement l'habitude des nouvelles technologies et ont besoin d'aide et de conseils pour développer leurs compétences, une forte proportion des personnes plus âgées ne connaît rien au monde numérique. La création d'une école numérique et d'une société numérique met en lumière la nécessité de former des enseignants aux compétences numériques afin de permettre aux personnes âgées de mieux communiquer avec les jeunes générations.

3.5.3 Les méthodes d'apprentissage doivent être repensées. Les enseignants sont confrontés en permanence au défi de trouver le bon équilibre entre les méthodes d'apprentissage traditionnelles et les nouvelles technologies.

3.5.4 En outre, afin de réduire l'écart entre l'enseignement traditionnel et les nouvelles technologies, il conviendrait d'instaurer des modules d'enseignement en ligne, afin de rendre accessible à tous et à tout moment un processus d'apprentissage cohérent et fiable. Les actions 61 <sup>(18)</sup> et 68 <sup>(19)</sup> de la stratégie numérique semblent être des mesures planifiées dans ce sens. Cependant, il ne faut pas oublier la diversité des niveaux de

compétences numériques des futurs utilisateurs finaux. Les interfaces et le contenu doivent dès lors pouvoir être adaptés afin de rendre le tout suffisamment convivial pour les utilisateurs de base et davantage stimulant, et donc intéressant, pour les utilisateurs aguerris.

### 3.6 Permis de conduire informatique européen

3.6.1 Le **permis de conduire informatique européen** (ECDL, *European Computer Driving Licence*) doit être officiellement étendu à l'ensemble des États membres et constamment mis à jour afin d'intégrer les logiciels et matériels les plus récents.

3.6.1.1 L'ECDL doit être basé sur un logiciel libre et il ne doit être accordé qu'après un examen normalisé au niveau de l'UE. Un tel permis devrait être prévu au programme de toutes les écoles secondaires publiques afin de constituer une expertise informatique fondamentale commune à tous les étudiants de l'UE.

3.6.2 Il est nécessaire de mettre en œuvre le contenu en fonction des moyens. Dans son effort visant à numériser l'Europe, l'UE devrait améliorer la disponibilité des ressources au format numérique, tels que les livres électroniques. Dans ce sens, le CESE se félicite de la volonté de la Commission de développer davantage la **bibliothèque européenne** <sup>(20)</sup>, mais craint tout de même que ce service potentiellement révolutionnaire reste méconnu du plus grand nombre et suggère que sa promotion soit mieux assurée, en particulier dans le secteur de l'éducation.

### 3.7 Confiance

3.7.1 La confiance est un facteur-clé de l'optimalisation du potentiel d'Internet au sein du marché intérieur. À cet effet, les citoyens doivent avoir la garantie que des systèmes adéquats effectifs les **protègent** de tout préjudice personnel ou communautaire, fournissent un niveau de **protection** suffisant, garantissent la **poursuite** des cybercriminels, au même titre que les criminels ordinaires, et instaurent une **réglementation appropriée** relative à Internet, ainsi que son **application**.

### 3.8 Prévention

3.8.1 Il est essentiel d'éduquer au potentiel et aux risques majeurs d'Internet. Des campagnes éducatives claires axées sur les différents niveaux d'expertise peuvent effectivement contribuer à la prévention.

3.8.2 **La réglementation constitue également un élément crucial de la prévention.** S'il est très difficile de réglementer Internet, la protection de tout risque pour la santé revêt une extrême importance pour les citoyens européens. C'est pourquoi le CESE insiste fortement pour qu'un cadre réglementaire fondamental exécutoire soit défini au niveau européen.

3.8.3 Les fournisseurs d'Internet pourraient assumer davantage de responsabilités, notamment dans le cadre de la Charte des droits fondamentaux, par l'intermédiaire d'une autoréglementation, telle qu'on la pratique déjà avec succès dans des secteurs comme la publicité. Cette option, qui apporterait une solution à la déréglementation actuelle en la matière, requiert une évaluation et une surveillance régulières par le législateur, ainsi que des sanctions.

<sup>(15)</sup> JO C 318 du 29.10.2011, p. 9.

<sup>(16)</sup> Action 62 de la stratégie numérique pour l'Europe.

<sup>(17)</sup> Action 66 de la stratégie numérique pour l'Europe.

<sup>(18)</sup> Développer un outil d'éducation aux nouvelles technologies des médias.

<sup>(19)</sup> Intégration de l'apprentissage en ligne dans les politiques nationales des États membres.

<sup>(20)</sup> Action 79 de la stratégie numérique pour l'Europe: proposer un modèle de financement durable pour la bibliothèque numérique européenne.

### 3.9 Protection

3.9.1 En passant au numérique, les citoyens doivent se sentir protégés de manière adéquate. Les services en ligne doivent dès lors préciser clairement le niveau de protection qu'ils offrent. À cet égard, les fournisseurs de contenu pourraient afficher le niveau de protection de leurs sites en souscrivant à des lignes directrices spécifiques<sup>(21)</sup>.

3.9.2 L'usurpation d'identité constitue l'une des principales préoccupations des utilisateurs. Il est dès lors recommandé d'entreprendre des recherches afin de garantir la protection des données personnelles sur Internet.

3.9.3 En outre, pour les citoyens européens, il est essentiel que le développement de réseaux numériques à large bande ne se fasse pas au détriment de la santé publique. En particulier, chaque État membre devrait garantir, en vertu de la même réglementation européenne, les conditions de base suivantes:

- exposition sans risque aux champs électromagnétiques;
- interdiction d'utilisation de composants chimiques dangereux dans les produits technologiques;
- développement des réseaux dans le respect de l'environnement;
- utilisation de produits à faible consommation d'énergie dans le cadre des marchés publics.

### 3.10 Poursuites

3.10.1 La cybercriminalité est aussi grave que la criminalité physique et doit être traitée de la même manière. Il est essentiel que les États membres augmentent leurs ressources afin d'être en mesure de traiter et de poursuivre la cybercriminalité efficacement et en temps opportun.

### 3.11 Charte des droits numériques

3.11.1 Le CESE invite la Commission à définir une "charte des droits numériques" des citoyens<sup>(22)</sup>, de manière à assurer une véritable protection des citoyens et à accroître la confiance au sein du marché intérieur numérique.

## 4. Observations spécifiques

### 4.1 Services d'administration en ligne

4.1.1 Il est évident que l'administration en ligne facilite l'utilisation des services administratifs, en particulier par les citoyens et les PME. L'interopérabilité est une condition préalable à des services d'administration en ligne effectifs et efficaces. Dans ce contexte, les citoyens doivent pouvoir pleinement accéder à leurs données personnelles et les contrôler, sans pour autant pouvoir les modifier, mais avec la possibilité de savoir qui les a consultées, à juste titre ou non. Il est toutefois essentiel que les citoyens puissent choisir librement d'utiliser les services de manière traditionnelle ou numérique.

<sup>(21)</sup> En l'absence de réglementation, les fournisseurs de contenu pourraient développer des codes de conduite, à l'instar de ce qui existe dans de nombreux autres secteurs (pour en savoir plus, consultez la page <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.self-and-co-regulation-enter-the-database>).

<sup>(22)</sup> Voir la note de bas de page n° 1.

4.1.2 Le passage intégral au numérique des services administratifs est néanmoins souhaitable au regard des avantages que cela implique en termes d'efficacité et de réduction des coûts et des lourdeurs administratives. Les États membres devraient tous opter pour le numérique dans l'optique de contribuer à renforcer la mobilité des citoyens.

### 4.2 Les PME et le réseau Entreprise Europe

4.2.1 Dans son avis sur le thème "Small business, Big world"<sup>(23)</sup>, le Comité prônait des "mesures pour soutenir le commerce électronique, qui pourrait devenir un domaine important pour l'internationalisation des PME". La mise en œuvre de la stratégie numérique de l'UE est également une priorité absolue pour les PME. Dans ce contexte et étant donné le potentiel de création d'emplois des PME, la mise en place de "guichets uniques" pour la TVA, ainsi que la promotion des factures électroniques et de l'informatique en nuage, revêtent une importance stratégique. L'utilisation intelligente des TIC, le développement des compétences numériques au sein des PME, l'augmentation de la participation des PME à la passation de marchés publics en ligne et leur plein accès à des réseaux à large bande sont cruciaux, de même que des instruments tels que le réseau européen de soutien numérique aux PME (eBSN), le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP) et le programme pour la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (COSME).

4.2.2 Le Comité se félicite de l'intention de la Commission de revoir la gouvernance du réseau Entreprise Europe et de placer les PME européennes dans un environnement numérique. Ici aussi, la confiance dans un marché unique numérique joue un rôle majeur et une approche ascendante qui associe les partenaires sociaux pourrait apporter une valeur ajoutée à caractère didactique.

4.2.3 Le réseau Entreprise Europe a été créé afin d'aider les PME européennes à développer de nouveaux marchés, à mettre en œuvre de nouvelles technologies et à accéder aux fonds de l'UE.

4.2.4 Le rôle de ce réseau doit être renforcé afin de garantir une intégration numérique universelle à toutes les PME européennes et d'aider chaque citoyen de l'Union à accéder à l'ensemble des données ouvertes disponibles qui peuvent progressivement créer un réseau numérique européen de connexions.

4.2.5 L'efficacité des actions de ce réseau doit être contrôlée en permanence par la Commission qui doit recueillir systématiquement les réactions des PME et des citoyens européens qui ont bénéficié de ses services.

### 4.3 Obstacles naturels au marché intérieur numérique

4.3.1 La langue est l'un des principaux obstacles naturels au marché intérieur, qu'il soit numérique ou pas.

4.3.2 Bien qu'il s'agisse d'un droit, le fait de s'exclure du marché unique numérique et de ses véritables avantages demeure un obstacle.

<sup>(23)</sup> JO C 229 du 31.7.2012, p. 49.

4.3.3 Alors que le marché unique numérique a éliminé les barrières et l'isolement géographiques, en raison de l'interface avec le monde physique, dans le cadre de la livraison de marchandises par exemple, la position et l'isolement géographiques demeurent un obstacle naturel.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «L'abus du statut de travailleur indépendant»  
(avis d'initiative)**

(2013/C 161/03)

Rapporteur: **Martin SIECKER**

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:

*"L'abus du statut de travailleur indépendant"*

(avis d'initiative).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 21 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 17 voix contre et 35 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Il n'existe pour l'instant encore aucune définition précise qui permette, dans toute l'UE, d'établir une distinction claire entre, d'une part, les indépendants honnêtes travaillant pour leur propre compte et d'autre part, les faux indépendants. Chaque autorité compétente, chaque instance se réfère à son propre cadre ou dispositif juridique, qui peut différer en fonction de la compétence ou du secteur d'intervention (législation fiscale, sécurité sociale, droit des entreprises, marché de l'emploi, assurances). Ces abus prennent différentes formes, allant de la fraude aux cotisations sociales, en passant par la fraude fiscale, par le contournement du droit du travail, jusqu'au travail non déclaré. Il s'agit là d'une sérieuse distorsion à la concurrence au détriment des véritables travailleurs indépendants, des microentreprises et des PME.

1.2 En 2006, la Commission se demandait, dans son Livre vert intitulé "Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle", si les définitions juridiques nationales du travail salarié et du travail indépendant devaient être clarifiées de manière à faciliter les transitions en toute bonne foi entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant et inversement. Au cours de la consultation qui a suivi la publication du livre vert, il est apparu que l'absence d'une définition applicable dans toute l'UE pouvait poser problème, notamment en cas de travail (et de prestation de services) transfrontaliers.

1.3 La recommandation formulée par l'OIT en 2006 définit de manière assez large la notion de relation de travail afin de pouvoir lutter contre les faux indépendants. La détermination de l'existence d'une relation de travail devrait être guidée, en premier lieu, par les faits ayant trait à l'exécution du travail et à la rémunération du travailleur, nonobstant la manière dont la relation de travail est caractérisée, par exemple dans un arrangement contractuel. Il y a relation de travail déguisée lorsqu'un employeur traite un travailleur d'une manière qui dissimule son statut juridique réel de salarié, et que des situations peuvent se présenter dans lesquelles des arrangements contractuels ont pour effet de priver les travailleurs de la protection à laquelle ils ont droit.

1.4 Plusieurs États membres ont déjà tenté d'élaborer une définition exhaustive qui permettrait de faire la distinction entre indépendants et salariés selon une série de critères préétablis. Dans la pratique, cette démarche se heurte souvent à des problèmes en raison de la complexité des diverses situations de fait. Le CESE en est conscient et propose dès lors que les différentes expériences réalisées dans les États membres soient évaluées afin d'en tirer un certain nombre de conclusions et de formuler des recommandations pour une approche plus efficace.

1.5 Une certaine réglementation et une délimitation du statut de faux indépendant ne peuvent qu'être bénéfiques à la position des indépendants et microentreprises honnêtes. Il y a lieu d'intensifier la lutte contre les faux indépendants par des mécanismes permettant de mieux enregistrer et vérifier leur position effective sur le marché de l'emploi. Une dépendance économique d'un donneur d'ordre (souvent l'employeur précédent) indique la poursuite d'une relation de travail.

1.6 La mise en place, dans tous les États membres, d'un bon système de sécurité sociale pour les indépendants, qui tienne compte de la spécificité de leur statut, contribuera à la lutte contre les abus éventuels et à leur prévention.

1.7 Les travailleurs qui deviennent véritablement indépendants constituent un phénomène normal sur le marché de l'emploi et dans l'économie. Pour cette raison il y a lieu d'examiner comment ils peuvent bénéficier de dispositions communes, telles que leur intégration aux organisations de PME et d'entreprises, aux chambres et aux organisations du marché du travail existantes, ainsi que leur inclusion au sein des différents volets des systèmes de sécurité sociale et des régimes de retraite. Les principes de santé et de sécurité sur le lieu de travail aussi doivent être pleinement appliqués, les instituts de formation professionnelle devraient être accessibles.

1.8 Le CESE insiste sur la valeur et l'importance du statut d'indépendant, tant d'un point de vue sociétal que socioéconomique. Il est néanmoins essentiel que les citoyens puissent choisir volontairement et en toute connaissance de cause d'accéder ou non à ce statut.

1.9 Certains dispositifs mis en place dans les États membres pour stimuler l'entrepreneuriat peuvent créer des distorsions de concurrence au détriment des véritables travailleurs indépendants, des microentreprises et des PME. Aussi, il importe de disposer d'une analyse de leurs incidences sur toutes ces catégories. Le CESE propose de suggérer aux États membres d'identifier les secteurs particulièrement problématiques et, par la voie du dialogue social, de fixer des prix horaires minimaux susceptibles de varier au sein des régions à l'intérieur d'un même État membre.

Il est essentiel que les procédures de passation des marchés publics, au niveau des États membres, tiennent compte de cette avancée, en vue de montrer l'exemple et de continuer à lutter contre les situations inéquitables.

## 2. Évolution du marché du travail

2.1 Le travail indépendant est un statut légitime sur le marché du travail et chacun a le droit de devenir travailleur indépendant. Telle est la position qu'a défendue le CESE dans plusieurs de ses avis en la matière. Toutefois, cette question recouvre des zones d'ombre, que le Comité n'avait pas examinées jusqu'à présent. Son avis plus récent précisait explicitement que "nous ne tenterons pas d'aborder la question du travail non déclaré, pas plus que le travail des "faux indépendants", même si ces deux phénomènes peuvent, dans certains cas, avoir des liens apparents ou réels avec les travailleurs indépendants économiquement dépendants" <sup>(1)</sup>. Le présent avis comble enfin cette lacune.

2.2 Au cours des dernières décennies, des glissements importants ont été constatés dans la composition du groupe des indépendants, à côté des indépendants et petits entrepreneurs "classiques". Actuellement, il est devenu nécessaire d'évaluer si l'environnement dans lequel ils opèrent offre une protection suffisante aux indépendants. Le CESE rappelle à ce sujet son avis antérieur <sup>(2)</sup> dans lequel il recommandait de:

- collecter des données sur ce que l'on appelle le "travail indépendant économiquement dépendant" dans l'UE;
- relever les éléments communs des définitions du salarié dans différents États membres de l'UE;

- promouvoir des études permettant une analyse détaillée des expériences nationales, en particulier dans les régions transfrontalières.

2.3 Le travail indépendant prend des formes différentes d'un État membre à l'autre. Dans certains États, tels que les Pays-Bas, il se définit comme le cas d'une personne qui travaille pour son propre compte, le plus souvent en tant que sous-traitant d'une autre entreprise. Dans d'autres États membres, tels que la France, le statut de travailleur indépendant est réservé à l'entrepreneur qui n'est pas le salarié de sa société; il peut avoir ou non des salariés. Le travail indépendant ne se confine pas à la sous-traitance, car ses clients peuvent être également des consommateurs. Les différentes définitions de l'emploi et de l'emploi indépendant ont une grande importance non seulement pour la législation du travail mais aussi pour la sécurité sociale et la législation fiscale.

2.4 La mise en place du marché unique, et avec lui, de la libre circulation, a contribué à l'évolution visée au paragraphe 2.2 et ouvert la porte à l'utilisation du travail indépendant dans les secteurs les plus vulnérables de nos marchés de l'emploi. De nombreux travailleurs sont aujourd'hui engagés (par toutes sortes d'agences) non en tant que travailleurs mais bien en qualité de "prestataires de services indépendants". La personne ainsi engagée ne travaille pas sous contrat car elle preste par son travail indépendant un service spécifique pour son propre compte. De la main-d'œuvre bon marché peut ainsi être fournie et facturée sans que les normes nationales du travail soient respectées <sup>(3)</sup>. Il est légitime de s'interroger sur l'authenticité de ce nouveau type de travail indépendant.

<sup>(3)</sup> Une publication récente démontre que le statut de travailleur indépendant est également utilisé pour contourner les restrictions à l'accès au marché du travail dans le cadre du processus d'élargissement. Selon Béla Galgóczi: "L'une des questions les plus controversées dans le débat sur la mobilité de la main-d'œuvre dans l'UE, et surtout dans le cadre des mesures transitoires imposées par certains États membres, a été la substitution possible de travailleurs indépendants aux travailleurs salariés en vertu de la libre prestation de services, afin de contourner les restrictions imposées comme mesures transitoires concernant l'emploi salarié" (page 23). Si l'on n'observe pas globalement de recours excessif au "faux" travail indépendant, dans les pays concernés par les restrictions découlant de mesures transitoires, "il s'agit clairement d'une stratégie d'ajustement qui est utilisée" (page 25). Le taux de travailleurs indépendants des pays de l'UE-2 a augmenté depuis 2008 et, en 2011, on a enregistré des écarts importants en Allemagne, en Belgique et en Autriche par rapport aux travailleurs indépendants locaux et issus de l'UE-8. Les restrictions britanniques s'appliquant toujours aux travailleurs roumains, un pourcentage important de ceux-ci entre sur le territoire en recourant au statut de travailleur indépendant (presque 45 %). Le pourcentage moyen de travailleurs indépendants parmi les travailleurs issus des pays de l'UE-8 qui n'ont désormais plus besoin d'autorisation a baissé et équivaut aujourd'hui à la moyenne nationale du Royaume-Uni. La situation en Italie confirme par ailleurs ce phénomène de contournement: dans ce pays, qui n'a imposé aucune restriction dans les secteurs des soins et de la construction, les travailleurs migrants issus de l'UE-2 et principalement de Roumanie, qui travaillent surtout dans ces secteurs, comptent en moyenne moins de travailleurs indépendants dans leurs rangs que les locaux ou d'autres migrants, issus de l'UE ou non (*EU Labour Migration in Troubled Times - Skills Mismatch, Return and Policy Responses* par Béla Galgóczi, Janin Leschke, Andrew Watt (Eds.), Ashgate, 2012).

<sup>(1)</sup> JO C 18 du 19.1.2011, p. 44-52.

<sup>(2)</sup> *ibid.*

2.5 L'on relève de nombreux problèmes dans les relations de travail, surtout dans le cas de prestations transfrontalières<sup>(4)</sup>. Ces relations présentent des similitudes avec la position du travailleur journalier ou occasionnel traditionnel, un type de travail faisant intervenir des entremetteurs et dont tout le monde pensait qu'il appartenait au passé<sup>(5)</sup>. Ainsi, dans certains pays, il est possible, du jour au lendemain, d'exercer pour son propre compte, en tant qu'indépendant, des activités qui nécessitent normalement des années de formation professionnelle pour les personnes occupant un emploi permanent. Des entremetteurs et bureaux de recrutement spécifiques ont vu le jour, et proposent les services d'indépendants. Les entreprises peuvent ainsi aisément passer à des contrats en vertu desquels des indépendants effectuent des tâches qui étaient précédemment assurées par des salariés. Davantage de preuves fiables sont nécessaires pour évaluer le nombre de travailleurs concernés et les frontières les plus touchées. Par conséquent, des recherches d'experts plus approfondies s'imposent.

2.6 Outre les donneurs d'ordre particuliers, de plus en plus de grandes entreprises et le secteur public font régulièrement appel à des indépendants. Parmi ces entreprises, un quart d'entre elles disent engager des indépendants principalement en raison de leurs connaissances et de leur expérience. Elles recourent aux indépendants pour faire face aux pics de production et pallier le manque de personnel qualifié. D'après les employeurs, une autre raison importante est la souplesse de la gestion du personnel.

2.7 Cela ne pose aucun problème du moment qu'il s'agit d'indépendants qui ont librement choisi de créer pour leur propre compte une entreprise. Si en revanche le passage à une activité indépendante ne résulte pas d'un choix véritablement libre, les risques sociaux sont transférés, dans la pratique, de l'entreprise vers le travailleur individuel. Les cas d'abus pouvant se produire dans cette situation vont de la fraude

aux cotisations sociales au travail non déclaré, en passant par la fraude fiscale et les infractions au droit du travail<sup>(6)</sup>. Il s'agit là d'une grave distorsion de la concurrence au détriment des véritables indépendants, des microentreprises et des PME. De surcroît, certains dispositifs mis en place dans les États membres pour favoriser l'entrepreneuriat (tels que celui des autoentrepreneurs en France) peuvent créer une distorsion de concurrence entre les véritables indépendants et cette nouvelle catégorie d'indépendants.

2.7.1 Le CESE propose de suggérer aux États membres d'identifier les secteurs particulièrement problématiques et, par la voie du dialogue social, de fixer des prix horaires minimaux susceptibles de varier au sein des différentes régions à l'intérieur d'un même État membre.

Il est essentiel que les procédures de passation des marchés publics, au niveau des États membres, tiennent compte de cette avancée, en vue de montrer l'exemple et de continuer à lutter contre les situations inéquitable.

2.8 La proportion d'indépendants a augmenté dans toute l'Europe dans les années 80, pour ensuite baisser à nouveau légèrement dans les années 90. Depuis, la situation varie d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, le travail indépendant a recommencé à augmenter, dans d'autres la proportion de travailleurs indépendants reste stable ou affiche une tendance à la baisse (Perspectives de l'emploi (2005) de l'OCDE, Panorama des statistiques (2006) de l'OCDE). La proportion d'indépendants n'a globalement pas augmenté depuis le début de la crise financière. Une partie des indépendants appartient maintenant à ce que l'on appelle la "couche flexible" de la main-d'œuvre, caractérisée par des relations de travail peu stables, pouvant être rapidement rompues en cas de ralentissement économique et rétablies dès que des perspectives de croissance prudentes se dessinent.

2.9 La sécurité et la santé au travail, les règles de protection de l'environnement sont en général respectés à un degré moindre chez les indépendants que chez les salariés. L'une des possibilités de combler cette lacune consisterait à créer des centres de services pour les indépendants qui assureraient en leur nom ces tâches et ces actes.

<sup>(4)</sup> Le Rapport Supiot de 1999 attirait déjà l'attention sur l'émergence de "nouveaux" travailleurs indépendants dans divers États membres de l'UE et considérait ce phénomène comme problématique pour deux raisons: le travail indépendant peut être un moyen de contourner les obligations d'employeur et, en optant pour l'entrepreneuriat, les travailleurs jeunes et qualifiés ne contribuent pas à la solidarité des régimes de sécurité sociale des travailleurs. Dans le même temps, le phénomène des "nouveaux" travailleurs indépendants comporte également un côté positif. Le travail indépendant peut offrir plus de marge au déploiement des capacités des travailleurs véritablement autonomes et généralement hautement qualifiés et dès lors contribuer à renforcer la qualité du travail et l'innovation dans l'organisation de celui-ci. Les qualificatifs de "faux" et "dépendant" sont utilisés afin de souligner le côté obscur de ce type de travail indépendant: "faux" pour indiquer que les travailleurs indépendants dans cette situation ne peuvent guère être qualifiés de tels, "dépendant" pour insister sur le fait que ces travailleurs prétendument indépendants ne le sont ni économiquement, ni s'agissant du contrôle des termes et des conditions de leur emploi (M. Westerveld, [http://www.uva-aia.net/news\\_agenda/agenda/522](http://www.uva-aia.net/news_agenda/agenda/522))

<sup>(5)</sup> En France, on nomme ce type archaïque de travail "marchandage de main-d'œuvre". Les premiers actes législatifs interdisant ce type de recrutement spécifique ont été adoptés en France dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>(6)</sup> La Commission européenne décrit plusieurs types d'abus: "En France, le nouveau statut d'autoentrepreneur a été utilisé abusivement par certains employeurs afin d'éviter les prélèvements obligatoires pour des employés qui sont contraints d'accepter le nouveau statut. Dans différents États membres, dont les Pays-Bas et la Belgique, il existe un "faux travail indépendant", qui fait référence à des travailleurs indépendants dont le statut (travailleur indépendant ou employé) n'est pas clair. En théorie, ce sont des travailleurs indépendants (l'employeur ne paye qu'un montant forfaitaire sur lequel le travailleur doit régler les cotisations d'assurance sociale et les autres frais), mais dans la pratique il n'existe aucune différence entre ce travailleur et les autres employés faisant le même travail" (CE, Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi, Le travail indépendant en Europe, 2010, page 29).

### 3. Travailleurs indépendants: définition

3.1 On ne trouve dans la législation ou la réglementation aucune référence harmonisée aux indépendants<sup>(7)</sup>. Ce terme fait parfois référence aux travailleurs free-lance, parfois à tous les indépendants qui travaillent en tant que tels. L'indépendant n'a pas de contrat de travail mais fournit, sur la base d'un contrat commercial, des services à des clients ou donneurs d'ordre.

3.2 Le groupe des indépendants est souvent caractérisé par deux extrêmes (European Foundation, 1996). D'un côté l'on trouve les professionnels hautement qualifiés et expérimentés, qui connaissent bien leur position sur le marché, savent ce qu'ils valent et souhaitent entreprendre à leur propre compte. Dans ce cas, il s'agit la plupart du temps de travailleurs plus âgés, bien payés, qui planifient et organisent eux-mêmes leur travail. À l'autre extrême l'on trouve des personnes indépendantes pour qui ce statut n'a d'autre but que de faire baisser les charges administratives et financières pour le donneur d'ordre. Les personnes dans cette situation sont indépendants en apparence, et n'ont que peu, voire pas de liberté de choix et sont totalement dépendantes, économiquement, du donneur d'ordre. D'après les travaux de recherche, c'est souvent le cas de deux des cinq catégories d'indépendants définies dans une étude récente<sup>(8)</sup>.

3.3 D'un point de vue juridique, la position des indépendants n'est pas toujours enviable au regard de celle des salariés. Une étude néerlandaise réalisée en 2010 par EIM à la demande du ministère néerlandais des affaires sociales et de l'emploi montre comment les indépendants gèrent les risques. Ils ne peuvent pas compter sur les assurances sociales réservées aux salariés et doivent donc s'assurer eux-mêmes contre les risques. La plupart du temps, ce n'est pas le cas: ils sont, assez fréquemment, assurés en responsabilité civile (72 %), mais moins souvent contre la maladie (20 %) ou l'incapacité de travail (36 %). Seul un indépendant sur deux constitue une épargne en vue de sa retraite. De ce fait, ils risquent de se retrouver en situation de pauvreté lors de leur départ à la retraite. Dans les secteurs de la construction et de l'agriculture, ils sont moins assurés que la moyenne contre les risques, et dans la construction et le secteur des services aux entreprises, ils bénéficient plus souvent d'un régime de retraite. Le CESE recommande d'informer en bonne et due forme les indépendants, lorsqu'ils présentent leur demande en vue d'acquiescer ce statut, des conséquences de faibles cotisations à l'assurance sociale et à l'assurance maladie et des autres conditions et obligations en lien avec le lancement de leur entreprise.

(7) La Commission européenne observe (ibid, page 6) qu'il existe "divers entendements et des définitions différentes du terme "travail indépendant" à travers les pays couverts par ce rapport, associés à un certain nombre de sous-catégories différentes définies, par exemple, en fonction du statut juridique de l'entreprise, de l'existence ou non d'employés (employeurs ou travailleurs isolés) et du secteur d'activité de l'entreprise (par exemple agriculture). Certains pays établissent également une distinction entre le statut de travailleur indépendant et celui de "travailleur indépendant dépendant" (par exemple l'Espagne et l'Italie), lorsque ces travailleurs indépendants n'ont qu'un seul client. D'autres distinguent le travail indépendant effectué en complément de l'emploi salarié (par exemple la Belgique)".

(8) "Self employed workers: industrial relations and working conditions". EIRO, 2009.

### 4. Frictions et abus du statut

4.1 Dans plusieurs pays d'Europe, l'existence ou non d'une relation de travail, ainsi que des droits et de la protection liés à ce statut, est à nouveau au centre de l'attention depuis quelques années. Des changements importants sont intervenus dans le mode de fonctionnement des entreprises (augmentation de la sous-traitance) et l'appel en faveur d'une flexibilité accrue et d'une réduction des charges "administratives" a rencontré un écho très favorable auprès du législateur, ce qui a abouti à la déréglementation et à une politique visant à mettre fin aux formes "traditionnelles" de sécurité de l'emploi.

4.2 D'un point de vue juridique, plusieurs pays européens ont tenté de délimiter le concept en affinant la définition d'une relation de travail au moyen de différents critères. Il s'agit d'une relation caractérisée par l'exercice d'activités à titre onéreux en échange d'une rémunération, les revenus (éventuels) engendrés par ces activités à titre onéreux appartenant au donneur d'ordre. Dans ce contexte, des indicateurs importants sont notamment le fait que le travail est effectué dans un rapport d'autorité avec l'autre partie et requiert la disponibilité du travailleur, mais aussi que la rémunération est la seule ou la principale source de revenu du travailleur, ou encore l'absence de risque économique pour le travailleur.

4.3 Le CESE se limite à donner des orientations aux États membres en leur proposant des modèles de meilleures pratiques. Un bon exemple est le modèle maltais, qui s'est avéré excellent.

Lorsque l'on examine le statut professionnel d'une personne qui est officiellement indépendante, et n'est pas considérée à première vue comme salariée, il est/peut être présumé qu'il existe une relation de travail et que la personne à laquelle les services sont fournis est l'employeur, s'il est satisfait à au moins cinq des critères suivants applicables à la personne qui effectue le travail:

- (a) elle dépend d'une seule personne, à laquelle les services sont fournis, pour une part de son revenu annuel supérieure ou égale à 75 %;
- (b) elle dépend de la personne à laquelle les services sont fournis pour la détermination du travail à effectuer ainsi que du lieu et des modalités de réalisation du travail assigné;
- (c) elle effectue le travail à l'aide d'équipements, d'outils ou de matériaux mis à disposition par la personne à laquelle les services sont fournis;
- (d) elle est assujettie à des horaires de travail ou à des périodes de travail minimales établis par la personne à laquelle les services sont fournis;
- (e) elle ne peut pas sous-traiter son travail à d'autres personnes qui la remplaceraient dans l'exécution de la prestation;

- (f) elle est intégrée dans la structure du processus de production, dans l'organisation de travail ou dans la hiérarchie de la société ou d'une autre organisation;
- (g) l'activité de la personne est un élément fondamental de l'organisation et de la poursuite des objectifs de la personne à laquelle les services sont fournis;
- (h) elle effectue des tâches similaires à celles des salariés en place ou, lorsque le travail est externalisé, à celles précédemment exécutées par les salariés.

4.4 Les définitions divergent non seulement d'un pays européen à l'autre <sup>(9)</sup>, mais aussi dans le droit de l'UE. Ce manque de clarté pose de gros problèmes dans des situations transfrontalières. L'absence d'interconnexion entre les cadres juridiques nationaux et européen en ce qui concerne la distinction entre l'occupation d'un emploi et la prestation de services fait de la notion d'indépendant une question problématique, notamment dans le cas du travail transfrontalier.

4.5 D'un point de vue international, il est de plus en plus difficile de déterminer l'existence ou non d'une relation de travail. Il en va de même pour les situations dans lesquelles les droits et les devoirs des parties contractantes ne sont pas clairement définis ou lorsque la flexibilisation et la déréglementation compliquent la vérification de l'hypothèse d'une relation de travail. C'est aussi le cas lorsque le législateur crée toutes sortes de formes intermédiaires ou considère simplement la possibilité de devenir indépendant du jour au lendemain comme l'une des nouvelles manières d'entreprendre.

4.6 L'Organisation internationale du travail (OIT) a très tôt lancé une mise en garde contre les abus éventuels du travail indépendant, qui ont pour effet le contournement des droits et de la protection des travailleurs associés normalement à une relation de travail. L'OIT parle d'un abus éventuel en raison

d'une combinaison de facteurs: la législation est soit trop limitée, soit interprétée de manière trop restrictive, la législation est formulée de telle sorte que sa portée et son effet sont minimes, il est bien question d'une relation de travail mais l'on ne sait pas avec certitude qui est l'employeur, le travail déguisé ne fait l'objet d'aucune mesure et de manière générale, le respect de la législation n'est pas contrôlé.

4.7 La définition posée dans la *Classification internationale d'après la situation dans la profession*, définit l'emploi à titre indépendant comme des "emplois dont la rémunération est directement dépendante des bénéfices provenant des biens ou services produits". Dans ce contexte, l'on distingue, d'un point de vue historique, trois grands groupes d'indépendants: microentreprises, petites entreprises et free-lances. Une recommandation sur la relation de travail a pu être élaborée lors de l'assemblée générale de juin 2006 (recommandation n° 198 de l'OIT <sup>(10)</sup>). Cette recommandation a pour objet principal d'améliorer la politique nationale visant à protéger les travailleurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une relation de travail (art. I.4).

4.8 Parallèlement, entre 2005 et 2007, l'OIT s'est efforcée d'affiner les différents concepts. Outre la recommandation précitée, elle a produit plusieurs documents qui dressent entre autres un tableau des législations nationales existantes. Ces aperçus laissent clairement apparaître une nécessité croissante d'élaborer des définitions plus précises afin de pouvoir faire la distinction entre les formes légitimes de travail indépendant et les pratiques frauduleuses dont le seul objectif est de se soustraire aux dispositions légales ou de les contourner.

4.9 Le CESE recommande que le règlement des problèmes spécifiques des indépendants fasse l'objet d'un examen dans le cadre du dialogue social, à l'échelon aussi bien européen que national, et que les organisations qui représentent leurs intérêts aient la possibilité de participer au dialogue social.

Bruxelles, le 21 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

<sup>(9)</sup> Du point de vue juridique, plusieurs critères sont formulés dans les États membres dans le cadre de la définition d'une relation de travail: subordination à une entreprise utilisatrice; soumission à des ordres ou des instructions dans l'exercice d'un travail; intégration dans un programme (collectif) de planification, d'exécution et de contrôle conçu par d'autres; économiquement et socialement, le travailleur est dépendant du travail réalisé pour et par une entreprise qui ne lui appartient pas; dépendance financière par rapport à un (unique) employeur (<http://www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%202007%20ISSN.pdf>, page 35).

<sup>(10)</sup> Cette recommandation a été adoptée à une majorité de 71 % des votes exprimés. Il convient de noter que la délégation des employeurs, qui avait participé à la préparation de la recommandation, a finalement décidé de s'abstenir lors du vote.

## ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats (article 54, paragraphe 3 du règlement intérieur):

**Paragraphe 1.3**

Modifier comme suit:

"1.3 La recommandation formulée par l'OIT en 2006 définit de manière assez large la notion de relation de travail afin de pouvoir lutter contre les faux indépendants. La détermination de l'existence d'une relation de travail devrait être guidée, en premier lieu, par les faits ayant trait à l'exécution du travail et à la rémunération du travailleur, nonobstant la manière dont la relation de travail est caractérisée, par exemple dans un arrangement contractuel. Il y a relation de travail déguisée lorsqu'un employeur traite un travailleur d'une manière qui dissimule son statut juridique réel de salarié, et que des situations peuvent se présenter dans lesquelles des arrangements contractuels ont pour effet de priver les travailleurs de la protection à laquelle ils ont droit. Toutefois, il y a lieu de noter que les recommandations de l'OIT s'adressent aux gouvernements nationaux, et non à l'UE."

**Paragraphe 4.6**

Modifier comme suit:

"4.6 L'Organisation internationale du travail (OIT) a très tôt lancé aux gouvernements nationaux une mise en garde contre les abus éventuels du travail indépendant, qui ont pour effet le contournement des droits et de la protection des travailleurs associés normalement à une relation de travail. L'OIT parle d'un abus éventuel en raison d'une combinaison de facteurs: la législation est soit trop limitée, soit interprétée de manière trop restrictive, la législation est formulée de telle sorte que sa portée et son effet sont minimes, il est bien question d'une relation de travail mais l'on ne sait pas avec certitude qui est l'employeur, le travail déguisé ne fait l'objet d'aucune mesure et de manière générale, le respect de la législation n'est pas contrôlé."

**Exposé des motifs**

Le rapporteur fonde une partie de ses arguments en faveur d'une action à l'échelle de l'UE sur la "Recommandation sur la relation de travail" formulée par l'OIT en 2006. Toutefois, l'OIT limite explicitement le champ d'application de sa recommandation aux politiques et législations nationales. En outre, il convient de noter que cette recommandation est loin d'avoir été adoptée par consensus (ce qui est pourtant une pratique assez habituelle au sein de l'OIT). Au contraire, seulement 71 % des voix exprimées ont soutenu la proposition, face à l'opposition de l'ensemble du groupe des employeurs.

Conformément au paragraphe 4 de l'article 51 du règlement intérieur, ces deux amendements ont été examinés conjointement.

**Résultat du vote**

Voix pour: 73

Voix contre: 122

Abstentions: 12

---

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le marché intérieur et les aides d'État à finalité régionale» (avis d'initiative)

(2013/C 161/04)

Rapporteur: **M. IOZIA**

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:

*"Le marché intérieur et les aides d'État à finalité régionale"* (avis d'initiative).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 21 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 À l'approche de la modification du régime des aides d'État, le CESE a jugé utile d'élaborer un avis d'initiative pour traiter de la question des aides d'État à finalité régionale du point de vue de la société civile et de leur mise en adéquation avec les principes fondamentaux du marché intérieur.

1.2 Cette question, essentielle, revêt une importance cruciale dans une situation de crise et de large récession de l'économie, qui nécessite des instruments flexibles de soutien et d'intervention dans le respect des règles de la concurrence. Au cours des dernières années, la Commission a adopté des cadres temporaires d'intervention, précisément destinés à fournir un soutien approprié au système bancaire et aux entreprises.

1.3 Les aides d'État à finalité régionale, dans la mesure où elles sont destinées à compenser les handicaps des régions défavorisées et donc à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble, constituent un instrument précieux pour contribuer à la sortie de la crise et à la relance des économies des régions d'Europe. Pour les PME, en particulier, il est essentiel que ces instruments soient efficaces et qu'ils leur facilitent l'accès à ce système spécifique d'aides en simplifiant les conditions d'octroi, en assouplissant l'instrument, et en leur fournissant des informations adéquates sur les possibilités qui leur sont offertes.

1.4 Le CESE accueille donc très favorablement le fait que, dans le cadre du processus de modernisation des aides d'État <sup>(1)</sup> lancé par le commissaire Almunia, la Commission européenne ait également entrepris une démarche d'actualisation et de modernisation de l'ensemble des règles destinées à guider les interventions publiques visant à soutenir les entreprises établies dans des zones défavorisées, et estime nécessaire que cette révision se déroule sous le signe de la cohérence entre la politique régionale et la politique de la concurrence, ainsi que dans le respect de la subsidiarité.

1.5 Le CESE recommande donc à la Commission européenne d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques de l'Union et la politique de concurrence afin que celle-ci ne constitue pas un obstacle à la réussite des objectifs européens d'intérêt commun tel que le développement harmonieux et intégré des régions d'Europe, mais offre au contraire une occasion propice de relancer les économies régionales au sein du marché intérieur après la crise.

1.6 Le 14 janvier 2013, la Commission européenne a entamé une consultation publique sur le document présentant la proposition de nouvelles orientations en matière d'aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 <sup>(2)</sup>: le document reflète en grande partie l'approche exposée dans le document informel transmis aux États membres dès décembre 2011 et a fait l'objet d'une première réunion multilatérale. Au cours de celle-ci, la Commission européenne a laissé entrevoir la possibilité d'ouvertures concernant certaines demandes formulées par les États membres, par exemple s'agissant du pourcentage maximal de la population bénéficiant d'une aide au niveau européen. L'avis du CESE revêt dans ce contexte une importance stratégique pour transmettre son propre message à la Commission.

1.7 À cette fin, le CESE demande que les nouvelles orientations en matière d'aides d'État à finalité régionale fournissent aux États membres un instrument flexible d'intervention transversale qui leur permette de poursuivre les objectifs de la stratégie Europe 2020 par la valorisation des éléments d'excellence des régions, quels que soient le secteur ou la taille des entreprises engagées dans les projets d'investissement destinés au développement des zones défavorisées.

1.8 Le système actuel, qui n'a pratiquement pas évolué depuis plus de 40 ans, est inadéquat et rigide. Il est fondé sur un découpage géographique du territoire de l'UE. Si cette méthode continue d'être appliquée alors que le contexte économique et social de l'Union est en pleine mutation, elle risque d'entraver le développement du marché intérieur.

<sup>(1)</sup> JO C 11 du 15.01.2013, p. 49.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_regional\\_aid\\_guidelines/explanatory\\_note\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_regional_aid_guidelines/explanatory_note_fr.pdf).

1.9 Le CESE recommande à la Commission d'adopter des paramètres de référence plus souples et plus adaptés à un contexte économique en forte mutation. Ces paramètres devraient être basés sur le choix des unités d'intervention en fonction des priorités, des besoins, de la configuration territoriale des problèmes d'inefficacité économique, ainsi que des pièges qui se présentent sous l'angle de l'exclusion sociale et du contexte institutionnel, mais sans tenir compte des frontières administratives.

1.10 Le CESE souligne toutefois qu'il importe, dans le cadre du vaste processus de modernisation, d'actualiser l'instrument des aides d'État à finalité régionale en l'adaptant aux dynamiques et aux rythmes de l'économie d'après la crise, qui imposent une plus grande souplesse dans la détermination des handicaps régionaux et rendent inadéquate une carte géographique fixant de manière rigide les zones défavorisées pour toute la durée de la période de programmation (sept ans).

1.11 Le CESE demande dans cette perspective que la définition des zones défavorisées au titre de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), ne se fasse pas en sous-trayant simplement la population bénéficiant d'une aide sur la base de la dérogation visée à l'article 107, paragraphe 3, point a) du nombre total de citoyens bénéficiant d'une aide exprimé en pourcentage de la population européenne (ce qui est dénué de fondement), mais que les États membres puissent disposer d'un large éventail de paramètres pour déterminer les handicaps régionaux.

1.12 Le CESE estime que c'est une erreur d'exclure les grandes entreprises du soutien aux projets d'investissements visant au développement et à la cohésion des régions, car le risque est grand de perdre le potentiel de développement que seules les synergies et l'intégration horizontale du système entrepreneurial présentent, quelles que soient les dimensions de l'entreprise.

1.13 Le CESE invite la Commission à introduire un mécanisme qui tienne compte ex ante des externalités négatives que les aides d'État à finalité régionale peuvent comporter, sous l'angle des pertes significatives d'emplois dans des implantations existantes situées sur le territoire de l'UE, non seulement dans le cadre de l'évaluation comparative que la Commission réalise au stade de la notification et qui est aujourd'hui réservée uniquement aux grands projets d'investissements<sup>(3)</sup>, mais aussi dans le contexte du règlement général d'exemption.

1.14 Le CESE souligne qu'il est nécessaire de veiller à ce que l'instrument des aides d'État à finalité régionale soit assorti des mesures indispensables pour éviter des effets de déplacement et de délocalisation dus aux très grandes différences dans l'intensité des aides entre des régions contiguës ou proches géographiquement, qui sont de nature à fragmenter le marché intérieur sous l'effet de la "course aux subventions".

1.15 Le CESE suggère que la Commission:

- reconsidère son intention de réduire de 40 % à 35 % l'intensité des aides aux grandes entreprises. La réduction qu'elle propose conduirait dans les faits à faire disparaître tout attrait pour les investissements étrangers;
- ne limite pas l'intensité des aides au montant des coûts additionnels et ne renforce pas la sévérité de la procédure consistant à démontrer l'effet incitatif de ces aides sur les grandes entreprises;
- évite de compromettre l'aptitude des régions visées au point a) à attirer des investissements étrangers et à créer de nouveaux emplois et richesses et de placer ces régions en situation de désavantage concurrentiel par rapport à d'autres régions situées hors d'Europe dont les dispositifs en faveur de l'investissement sont bien plus généreux à de nombreux titres.

1.16 Dans le même temps, il conviendrait que la Commission introduise une clause de sauvegarde qui vise en particulier les grandes entreprises recevant des aides à finalité régionale pour la création d'une nouvelle implantation ou pour l'acquisition d'actifs directement liés à une implantation, et qui les oblige, dans les cinq ans suivant l'octroi des aides, à garantir:

- le maintien des niveaux d'emploi dans les établissements installés dans les États membres différents de celui dans lequel l'entreprise demande l'octroi d'une aide à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), ou
- que la réduction des niveaux d'emploi dans les établissements situés dans les États membres autres que celui dans lequel l'entreprise demande une aide à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), ait lieu après et conformément à un accord avec les partenaires sociaux, à l'échelle nationale ou régionale, ou le cas échéant avec les États membres concernés.

1.17 Le CESE demande à la Commission de procéder à une réduction de l'intensité des aides plus graduelle, progressive et équilibrée que ne le prévoit la proposition. La réduction devrait être cohérente avec celle des aides à définir pour les fonds reçus par les régions au titre de la politique de cohésion.

1.18 Le CESE propose d'ajouter au PIB par habitant, qui est actuellement le seul paramètre utilisé et qui ne reflète pas la situation réelle d'une économie régionale, d'autres critères tels que: le taux de chômage, le rapport entre les pertes d'emplois et le nombre total de personnes occupées, et d'autres paramètres susceptibles de mieux refléter la situation réelle.

## 2. Le nouveau contexte économique après la crise

2.1 Dans le cadre de la politique de concurrence, le contrôle des aides d'État est un instrument indispensable pour garantir que le marché est régi par les principes du libre échange et d'une concurrence effective, et répond à la nécessité de s'assurer

<sup>(3)</sup> 2009/C 223/02, p. 54.

que toutes les entreprises opérant sur le marché européen bénéficient de conditions égales. L'article 107 TFUE interdit donc aux États de concéder des aides aux entreprises dans la mesure où celles-ci ont une incidence sur les États membres, faussent ou risquent de fausser la concurrence en procurant des avantages injustifiés à certaines entreprises, en empêchant les forces du marché de privilégier les entreprises les plus compétitives et en réduisant la compétitivité européenne dans son ensemble.

2.2 Toutefois, le traité reconnaît la possibilité de déroger à cette interdiction lorsque ces aides poursuivent des objectifs d'intérêt européen que les seules forces du marché ne parviennent pas à atteindre. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 107 décrivent les principales insuffisances du marché et énumèrent les **dérogations** sur la base desquelles certaines aides "sont compatibles" ou "peuvent être considérées comme compatibles" en fonction de critères définis de manière exclusive par la Commission européenne.

2.3 Au sens de l'article 107, paragraphe 3, lettres a) et c), la Commission peut considérer des aides d'État comme compatibles avec le marché intérieur si elles sont accordées pour promouvoir le développement économique de certaines régions défavorisées de l'Union européenne. Ces "aides d'État" à finalité régionale" peuvent être destinées principalement à des grandes entreprises pour soutenir des investissements et la création d'emplois ou, dans certaines conditions limitées, consister en aides au fonctionnement, qui visent dans les deux cas des **régions déterminées, afin de pallier les disparités régionales**, en encourageant en particulier les entreprises à y implanter de nouveaux établissements.

2.4 Dans la mesure où elles sont destinées à pallier les faiblesses des régions défavorisées, les aides d'État à finalité régionale soutiennent la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble. Elles poursuivent des objectifs cohérents avec ceux des Fonds structurels, qui constituent l'un des instruments pour mettre en œuvre la politique de développement régional, au même titre que les budgets des États.

2.5 Le Comité rappelle l'absolue nécessité de sauvegarder et, dans certains cas, de renforcer le système de contrôle des aides d'État, qui peuvent nuire gravement au bon fonctionnement du marché intérieur, mais juge indispensable de garantir que les règles en la matière évitent la fragmentation et préviennent le risque élevé de distorsions de la concurrence et des échanges en raison des capacités différentes des divers États membres à accorder des aides à l'investissement.

2.6 Dans le même temps, le Comité estime nécessaire de veiller à l'efficacité et à la flexibilité des instruments disponibles pour des interventions à caractère exceptionnel permettant d'intervenir dans les domaines en crise ou pour des situations de crise.

2.7 Le système actuel de lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale présente des insuffisances manifestes en raison de la rigidité de sa structure, fondée sur une cartographie géographique du territoire de l'UE. De plus, il ne répond pas pleinement aux objectifs du traité, notamment l'article 107, paragraphe 3, lettre c). Dès lors, il est de nature à introduire une distorsion de la concurrence. Dans le contexte économique et social modifié de l'Union européenne, la méthode actuelle risque de compromettre le développement du marché intérieur.

2.8 La modernisation des aides d'État à finalité régionale doit porter également sur cet instrument important qui complète l'éventail des actions possibles pour intervenir dans les zones défavorisées. Le moins que l'on puisse dire est qu'il apparaît curieux que la Commission ait l'intention non seulement de confirmer le modèle existant, qui remonte à 1971 avec des modifications successives, mais aussi de rendre son application encore plus restrictive. Les objectifs souvent proclamés par la Commission de croissance et de développement de l'emploi sont contredits par des politiques incohérentes, qui limitent objectivement les possibilités que pourrait offrir une réforme judicieuse des lignes directrices.

2.9 La Commission européenne elle-même, dans la stratégie Europe 2020, reconnaît que les réalités économiques évoluent plus rapidement que les réalités politiques et que par conséquent, l'Europe, si elle veut rétablir durablement la croissance et restaurer les finances publiques après la crise, a besoin d'une approche rénovée qui doit être basée sur la concentration des ressources autour de quelques thèmes et priorités. Comme l'a rappelé le document de discussion <sup>(4)</sup> de 23 février 2012 sur la modernisation, celle-ci doit être mise en œuvre "au moyen de réformes liées les unes aux autres dans les différents secteurs, placées sous le signe de la coopération avec les États membres et les parties intéressées en vue de conclure un accord vaste et équilibré sur la voie à suivre".

2.10 Le CESE accueille favorablement cette approche. Il l'estime plus flexible, plus dynamique et donc plus adéquate pour affronter le scénario de crise en rapide et constante évolution que vit pour l'instant l'Union. Il demande qu'elle soit appliquée tout particulièrement au traitement des dérogations que le traité prévoit en matière d'aides d'État à finalité régionale.

### 3. Cohérence entre la politique régionale et la politique de la concurrence

3.1 Le CESE rappelle que dès la première élaboration des principes qui sous-tendent les aides d'État à finalité régionale, lors de l'adoption des lignes directrices de 1998 <sup>(5)</sup>, la Commission a toujours souligné la nécessité de renforcer la concentration et la cohérence de la politique régionale et de la politique de la concurrence <sup>(6)</sup>.

3.2 Cette approche a garanti la cohérence des deux systèmes jusqu'à la période de programmation 2000-2006. Durant cette

<sup>(4)</sup> Comp/DG/2012/012588 du 23.2.2012.

<sup>(5)</sup> JO C 90 du 26 mars 1998, p. 3.

<sup>(6)</sup> Communication de la Commission aux États membres sur la politique régionale et la politique de concurrence - Renforcer leur concentration et leur cohérence, 98/C 90/03, point 1.

période, pour des motifs politiques et économiques, les cartes des régions éligibles aux aides structurelles dans le cadre des objectifs 1 et 2 de l'époque coïncidaient avec celle des régions éligibles aux dérogations en matière d'aide d'État à finalité régionale. Par contre, ce n'est plus le cas depuis la période de programmation 2007-2013.

3.3 D'une part, on a assisté à une évolution de la politique régionale due à la nécessité d'adopter une approche multidisciplinaire intégrée, en mesure de reconnaître les problèmes spécifiques qui se posent dans des contextes géographiques différents et d'élaborer "une stratégie exhaustive précisant le cadre dans lequel des objectifs et des actions spécifiques seront poursuivis/engagés" (7). Le règlement (CE) n° 1083/2006 (8) a ensuite défini le nouveau modèle de mise en œuvre des interventions structurelles sur les territoires, dans lequel les interventions sont déterminées par chaque État membre à l'échelon territorial approprié dans le respect de l'organisation des différents États, ainsi que des particularités et des besoins socioéconomiques respectifs.

3.4 D'autre part, dans le cadre de la politique de la concurrence, les zones éligibles aux dérogations en matière d'aides d'État à finalité régionale ont continué à être définies au préalable sous la forme de cartes valables sept ans. Cette politique n'a donc pas été capable d'accompagner la politique régionale et de cohésion au moyen d'un instrument politique aussi flexible, ce qui a compromis l'intégrité du marché intérieur et laissé apparaître des politiques asymétriques poursuivant pourtant le même objectif de cohésion.

3.5 Le CESE rappelle par ailleurs que dans le Livre vert sur la cohésion territoriale de 2008 (9), la Commission a reconnu que l'éligibilité à l'aide des politiques structurelles doit impérativement être déterminée au niveau régional, car elle est consciente que pour améliorer la gouvernance de la politique de cohésion, il est indispensable de la rendre "plus souple, plus adaptable à l'échelle territoriale la plus appropriée, plus attentive aux préférences et aux besoins locaux et mieux coordonnée avec les autres politiques, à tous les niveaux et conformément au principe de subsidiarité".

3.6 La Commission a également conclu que pour affronter efficacement les problèmes de la croissance économique européenne de l'Union dans une économie mondialisée, il est indispensable d'apporter "une réponse politique sur une échelle géographique variable" (10).

3.7 Si, comme le reconnaît la Commission, "la politique de la concurrence peut influencer sur la répartition géographique de

l'activité économique en veillant à ce que les aides régionales soient consacrées aux zones les plus défavorisées et en modulant leur importance en fonction de la nature et de l'échelle des problèmes" (11), elle ne peut se soustraire à l'évolution déjà entreprise par la politique régionale, fondée sur des interventions caractérisées par la concentration thématique sur les priorités de l'Union et par la concentration géographique à une échelle variable. Elle se doit donc de revoir la méthode pour déterminer les régions éligibles aux dérogations régionales visées à l'article 107, paragraphe 3.

#### 4. Raisons de l'inadaptation de la méthode actuelle de cartographie des régions défavorisées

4.1 Le CESE signale que la méthode utilisée par la Commission pour déterminer les zones de l'Union qui peuvent bénéficier des dérogations régionales visées à l'article 107, paragraphe 3, donne la priorité aux régions touchées par les problèmes les plus graves [lettre a)], sur la base du niveau du PIB/SPA par rapport à la moyenne de l'ensemble de l'UE. Cette méthode devrait être complétée par d'autres critères permettant de mesurer le grave sous-emploi, auquel le traité fait expressément référence; en fait, le critère utilisé par la Commission permet de déterminer un niveau de vie anormalement bas, mais ne reflète pas toujours le grave sous-emploi. Le taux de chômage pourrait être un bon facteur de correction du PIB. Le CESE demande à la Commission pour quelles raisons la détermination des zones défavorisées visées à la lettre c) concernant les dérogations, sont définies uniquement par simple soustraction des zones visées à l'article 107, paragraphe 3, lettre a), de la population globale attribuée à un État. Dès lors, la possibilité d'intervenir effectivement dans des zones défavorisées visées à la lettre c) dépend de l'étendue des zones défavorisées visées à la lettre a), ce qui fait naître de grandes disparités entre les États membres sans que ces différences ne résultent d'une évaluation comparative des difficultés rencontrées par les régions sélectionnées.

4.2 Ce système conduit de fait à des distorsions: dans certains pays sont éligibles des régions qui ont un niveau de développement nettement supérieur à des régions d'autres pays, auxquelles il n'est pas possible d'accorder des aides régionales parce qu'elles appartiennent à des pays où le plafond visé à l'article 107, paragraphe 3, lettre c), est bas. Loin d'être justifiée par l'intérêt général, la distorsion des échanges commerciaux provoquée par toute forme d'aide est au contraire totale et injuste.

4.3 Le CESE souligne qu'il demeure important de déterminer les zones défavorisées de type "c)" sur la base du niveau de développement national. Seul le paramètre des comparaisons internes au pays permet aux États membres d'intervenir sur les disparités régionales à l'intérieur de leur territoire et de mettre en œuvre des politiques régionales nationales capables de conjurer la fragmentation du marché intérieur.

(7) Communication de la Commission intitulée "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi: orientations stratégiques communautaires 2007-2013", COM(2005) 299 du 5 juillet 2005, paragraphe 5.

(8) Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, article 12.

(9) COM(2008) 616 final du 6 octobre 2008, paragraphe 1.

(10) Ibid., paragraphe 2.3.

(11) Ibid., paragraphe 3.1.

4.4 Dans un environnement international largement mondialisé et dans un contexte européen de disparition progressive et rapide des barrières intérieures, c'est au niveau régional d'avantage qu'au niveau national que les disparités internes au sein de l'Union deviennent de plus en plus perceptibles, dans des zones où les problèmes socio-économiques dépassent les barrières administratives et trouvent leurs racines dans des faiblesses structurelles et systémiques spécifiques de nature économique plutôt que politique.

4.5 Lier la détermination des "régions plus faibles" à une carte géographique conçue sur la base de données relatives à la moyenne 2008-2010 pour une période de sept ans, constitue une rigidité programmatique totalement anachronique par rapport à un contexte économique et social en constante et rapide évolution.

4.6 En outre, les efforts pour "équibrer" la répartition spatiale de l'activité économique par des investissements dans les zones plus défavorisées, risquent de conduire à des résultats "forcés" sans lien avec le potentiel réel de ces zones, empêchant des regroupements efficaces dans les zones relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre c), et bénéficiant aux "chasseurs de subventions locales" dans les zones relevant de la lettre a). Le fait de définir au préalable et de manière figée les zones défavorisées crée une situation absolument défavorable à la compétitivité et à l'innovation, entravant le développement de regroupements pour l'innovation, que la stratégie Europe 2020 considère comme des éléments clés de la stratégie de spécialisation intelligente pour la croissance régionale et dont la Commission européenne favorise le soutien et le développement, lequel "doit être concentré sur les domaines se caractérisant par un avantage comparatif" <sup>(12)</sup>, c'est-à-dire dans les secteurs économiques dans lesquels l'intervention présente le meilleur rapport coûts/avantages.

4.7 Par ailleurs, il a déjà été largement démontré <sup>(13)</sup> qu'une politique de développement fondée principalement sur la compensation des différences régionales liées aux écarts de productivité, qui se limite à la redistribution financière des ressources des régions plus riches aux régions plus pauvres, limite sensiblement la mobilité et les processus efficaces de regroupement. Cette approche doit nécessairement laisser une place à une stratégie de développement fondée sur le lieu, dans laquelle les limites des régions et des zones "sont indépendantes des frontières administratives et peuvent changer dans le temps."

## 5. Nécessité de changer de méthode de détermination des zones défavorisées: propositions

5.1 Le CESE estime donc que la cartographie des "zones défavorisées" doit permettre à chaque région administrative d'intervenir dans des zones qui au cours de la période de programmation présentent des signes de difficultés, détectés sur la base de paramètres qui ont été préalablement définis, reconnus et approuvés de commun accord.

5.2 Le CESE approuve le modèle recommandé que recommande Fabrizio Barca pour la modernisation de la politique régionale dans son rapport de 2009 sur la politique de cohésion <sup>(14)</sup>, modèle basé sur le choix de l'unité d'intervention en fonction des priorités, des besoins, de la configuration territoriale des problèmes d'inefficacité économique, ainsi que des pièges sous l'angle de l'exclusion sociale, du contexte institutionnel, mais sans tenir compte des frontières administratives.

5.3 Le CESE propose à la Commission d'adopter la même approche pour la politique de la concurrence en appliquant une nouvelle méthode pour la détermination des "régions économiques" relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre c), indépendante des limites géographiques et administratives, mais qui puisse tenir compte des conditions réelles dans lesquelles se trouvent parfois les diverses régions.

5.4 Le CESE pense que ce modèle est en mesure de garantir la réalisation des objectifs de développement régional grâce à la concentration thématique tout en sauvegardant les principes de compétitivité et l'intégrité du marché par la fixation d'une limite quantitative des ressources à consacrer à l'instrument des aides d'État à caractère régional; cette limite sera fixée par État membre et par région de niveau NUTS II (nomenclature commune des unités territoriales statistiques) en amont, comme c'est déjà le cas par exemple dans le cadre du mécanisme du plafond national *a minimis* dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture.

5.5 Le CESE propose que la fixation du plafond aille de pair avec la détermination de paramètres d'évaluation des situations de crise, permettant de s'assurer que les aides aux entreprises correspondent bien aux objectifs de développement des régions plus faibles, et que les territoires dans lesquels les mesures d'aide à finalité régionale doivent être mises en œuvre occasionnellement, sont définis sur la base d'un large éventail d'indicateurs et de seuils minimums correspondants, approuvés par la Commission au préalable.

5.6 Le CESE estime qu'il serait plus cohérent et plus pertinent d'adopter une méthode de délimitation des zones défavorisées qui tienne compte de la réalité économique et sociale du territoire, déterminée sur la base du dépassement de la moyenne nationale des indicateurs de chômage au niveau NUTS III et définisse le seuil maximal de l'aide à laquelle seraient éligibles les entreprises des zones en question sur la base de la population résidant dans ces zones NUTS III, en appliquant un coefficient multiplicateur à convenir avec la Commission européenne.

5.7 Le CESE considère que cette méthode permettra à la Commission de veiller à la concurrence de manière plus efficace qu'avec le système en vigueur, car, tout en respectant les conditions de compatibilité prévues par les lignes directrices, elle impose une limite quantitative et efficace aux aides que les

<sup>(12)</sup> COM(2010) 553 final du 6 octobre 2010, Contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie "Europe 2020", paragraphe 3.1.

<sup>(13)</sup> Voir note 14.

<sup>(14)</sup> "Un agenda pour une politique de cohésion réformée: une approche de terrain pour répondre aux défis et aux attentes de l'Union européenne", rapport indépendant élaboré en avril 2009 à la demande de Danuta Hübner, commissaire en charge de la politique régionale, par Fabrizio Barca.

États peuvent octroyer dans un territoire déterminé. Cela permet d'éviter que des pays disposant de plus grandes ressources interviennent en faveur de leurs entreprises de manière disproportionnée par rapport à d'autres pays. Les règles actuelles permettent au contraire aux États membres de concentrer dans un territoire éligible donné des aides d'État, dont le montant global pourrait fausser la concurrence.

## 6. Nécessité de maintenir les aides y compris pour les grandes entreprises pour les régions relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre c)

6.1 Le CESE rappelle que, dès leur origine, les aides d'État à finalité régionale ont soutenu des grandes entreprises, dont le rôle stratégique dans les dynamiques de développement des économies régionales est bien exprimé par la Commission dans la communication sur la politique régionale et la politique de la concurrence de 1998 <sup>(15)</sup>, qui souligne que les deux politiques doivent être cohérentes afin d'attirer les investissements des grandes entreprises, dont elle reconnaît l'"intérêt particulier pour le développement régional" en raison de leurs "effets d'entraînement et d'ouverture au marché mondial".

6.2 À la lumière des considérations qui précèdent, il estime nécessaire de maintenir la possibilité d'accorder également des aides à finalité régionale aux grandes entreprises dans les zones éligibles à l'article 107, paragraphe 3, lettre c), aux conditions des lignes directrices actuelles.

6.3 Le CESE attire l'attention de la Commission européenne sur le fait que refuser des aides d'État à finalité régionale aux grandes entreprises dans les "zones c)" risque de provoquer un dangereux déséquilibre des ressources publiques dans les "zones a)", dans certains pays qui bénéficient non seulement d'un niveau maximal d'aides d'État particulièrement élevé, mais surtout de ressources significatives de l'UE et d'un coût de la main-d'œuvre largement inférieur, ce qui entraîne inévitablement un effet de distorsion de la concurrence.

6.4 La libéralisation des marchés financiers et l'extension du marché unique permettent à l'heure actuelle aux entreprises de poursuivre des stratégies visant à minimiser leur charges fiscales et de faire du "shopping réglementaire" à la recherche de l'implantation la plus avantageuse en ce qui concerne les impôts <sup>(16)</sup>; dans l'attente d'une harmonisation fiscale qui minimise une concurrence nocive dans ce domaine, le CESE estime nécessaire que la Commission accorde maintenant une préférence à des formes et à des dispositifs d'aide (comme par exemple des allègements fiscaux à long terme sur la base de conditions suffisamment "contraignantes") qui soient en mesure de contribuer à minimiser la distorsion du marché, mieux que ne le ferait une réduction des aides, et que le cadre réglementaire de la nouvelle période de programmation rende plus strictes les règles antidélocalisation et garantisse l'existence de

canaux appropriés permettant de coordonner de manière adéquate l'utilisation des financements de l'UE en faveur de la cohésion et l'octroi des aides d'État à une même entreprise.

6.5 Le CESE incite vivement la Commission à examiner avec attention le type de réglementation en matière de soutien au développement des économies des territoires défavorisés qu'ont adopté nos principaux concurrents, les États-Unis d'Amérique (*Code of Federal Regulations*, titre 13, *Business Credit and Assistance*). Le mécanisme de désignation des zones d'intervention publique est basé sur la détermination des districts de développement économique (*economic development districts*) et des zones économiquement sinistrées (*economic distressed areas*), ainsi que sur la sélection des projets qui visent leur développement, non sur la base de territoires géographiques et de frontières administratives, mais en se fondant sur les priorités et les finalités des interventions, ainsi que sur un ensemble de paramètres définis en termes généraux au niveau fédéral et qui sont ensuite déclinés par chaque État de manière détaillée sur la base de leur propre structure économique.

## 7. L'avis des parties prenantes

7.1 L'audition publique qui s'est tenue le 29 janvier 2013 sur le thème des aides d'État en faveur du développement régional en Europe a permis de donner la parole à des représentants de plusieurs régions européennes (d'Espagne, d'Allemagne et d'Italie: Andalousie, Bavière et Émilie-Romagne), des associations d'entreprises locales et nationales, du Parlement européen, ainsi qu'à l'expert qui a assisté le rapporteur du Comité des régions. Celui-ci a exposé l'avis adopté par l'organe consultatif de l'UE le 1<sup>er</sup> février 2013 <sup>(17)</sup>, qui soumet à la Commission des questions et des propositions centrées principalement sur la nécessité d'une modernisation des règles en matière d'aides d'État à finalité régionale.

7.2 Malgré la diversité de leurs points de vue, tant les régions que les entreprises ont souligné que la proposition de la Commission ne donnait pas des réponses suffisantes et acceptables aux nombreuses demandes de modernisation et d'amélioration du système des aides d'État à finalité régionale, en particulier dans le contexte d'une crise aussi aiguë. Le représentant du Parlement européen a approuvé la proposition contenue dans le présent avis, estimant qu'elle était plus appropriée et plus attentive à la nécessité d'un rééquilibrage territorial. Des propositions intéressantes ont été formulées en vue d'ajouter au critère unique du PIB d'autres paramètres, comme le taux de chômage régional, pour calculer les écarts par rapport à la moyenne européenne et l'éligibilité aux aides des régions assistées au titre de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, lettre a). Ces propositions ont été soutenues sans réserve par le CESE.

7.3 Les entreprises, tant au niveau local que national, ont souligné la nécessité de disposer d'un instrument flexible: l'accès aux aides régionales devrait être évalué en fonction de la qualité de l'investissement, de l'impact attendu sur l'économie et la concurrence, et non selon la taille des entreprises. En outre, il a été rappelé que, pour être en mesure d'évaluer plus efficacement les effets sur la concurrence des aides aux entreprises de

<sup>(15)</sup> Voir note 5.

<sup>(16)</sup> "Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes", rapport au Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, présenté par M. Mario Monti, le 9 mai 2010.

<sup>(17)</sup> <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.

taille supérieure à celle des PME, il conviendrait, selon la recommandation de la Commission de 2003 <sup>(18)</sup>, d'actualiser la définition des paramètres liés à la taille de l'entreprise dans la mesure où la catégorie des entreprises "non PME" comprend de nombreuses sociétés qui ne sont pas de grandes multinationales et qui, ayant des dimensions largement inférieures à celles-ci, ne peuvent être traitées de la même manière.

**8. Nécessité de préserver l'intensité de l'aide pour les grandes entreprises dans les zones relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre a).**

8.1 Le Comité presse la Commission de reconsidérer son intention de réduire de 40 % à 35 % et 25 % l'intensité de l'aide aux grandes entreprises. L'argumentation qu'elle utilise pour justifier cette réduction ne tient pas: la diminution qui

est suggérée aboutira en fait à démanteler des dispositifs mis en place dans des zones relevant du point a) pour y attirer les investissements étrangers.

8.2 Par ailleurs, le Comité est vivement préoccupé par l'intention de la Commission de limiter l'intensité de l'aide au montant des surcoûts et de durcir le processus visant à démontrer l'effet incitatif pour les grandes entreprises.

8.3 Dans les faits, les mesures décrites ci-dessus saperont la capacité des zones relevant du point a) à attirer les investissements étrangers et à créer de la valeur et de l'emploi, et les placeront en situation de désavantage concurrentiel par rapport à d'autres régions de pays tiers dotées de programmes d'investissement qui, dans bien des cas, s'avèrent nettement plus généreux.

Bruxelles, le 21 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(18)</sup> Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises. Texte intégral de l'acte (JO L 124 du 20 mai 2003).

**Avis du Comité économique et social européen sur «La création d'emplois au moyen de l'apprentissage et de la formation professionnelle tout au long de la vie: le rôle du monde économique dans le domaine de l'éducation au sein de l'UE» (avis d'initiative)**

(2013/C 161/05)

Rapporteuse: **M<sup>me</sup> Vladimíra DRBALOVÁ**

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

*"La création d'emplois au moyen de l'apprentissage et de la formation professionnelle tout au long de la vie: le rôle du monde économique dans le domaine de l'éducation au sein de l'UE".*

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 83 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen examine l'approche active des employeurs et des entrepreneurs vis-à-vis de la mobilisation dans toute l'Europe en vue de soutenir le développement des compétences et leur mise en adéquation avec les besoins du marché du travail dans l'optique d'une reprise de la croissance, de la création d'emplois et notamment de l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché du travail.

1.2 L'éducation et la formation sont des activités onéreuses qui impliquent de très nombreux bénéficiaires. Il existe de nombreuses formules pour mettre en œuvre des systèmes de partage de ces coûts dans toute l'Europe. Il conviendrait d'y associer les employeurs en fonction des pratiques et de la situation de chacun des États.

1.3 Le Comité appelle les employeurs et les entrepreneurs à soutenir le principe de partenariat et la coopération de toutes les parties prenantes aux réformes des systèmes d'éducation, des systèmes de formation professionnelle et au développement des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie. Dans ce contexte, le Comité reconnaît le rôle que joue le dialogue social, ainsi que les résultats obtenus jusqu'à présent de la coopération des partenaires sociaux à tous les niveaux.

1.4 Le Comité appelle les employeurs et les entrepreneurs, en vue de maintenir et de renforcer la place de l'industrie en Europe, à participer à l'amélioration de l'image de l'industrie, des disciplines techniques et des compétences scientifiques et techniques<sup>(1)</sup>, à analyser, à prévoir et à faire connaître les besoins de chacun des secteurs et à contribuer ainsi activement à mieux faire correspondre les compétences aux besoins du marché du travail.

1.5 Les employeurs et les organisations des entreprises devraient dans le même temps respecter les besoins spécifiques des microentreprises et des petites entreprises, compte tenu de leur grande capacité à créer des emplois, et les aider à mettre en

place leurs propres relevés cartographiques permettant de présenter en détail la manière dont fonctionnent ces entreprises plus souples et plus dynamiques.

1.6 Le Comité recommande aux entreprises, conjointement avec d'autres acteurs du monde du travail de coopérer étroitement avec les écoles et les institutions éducatives et de participer activement à l'élaboration des programmes et des cursus d'enseignement et de formation professionnels en fonction des résultats attendus. Cette coopération devrait également se refléter dans la formation des enseignants et des maîtres pour la formation pratique dans le cadre de l'enseignement professionnel.

1.7 Le Comité estime qu'une coopération plus efficace des entreprises avec les services publics et privés de l'emploi conduira à une plus grande cohérence entre l'apprentissage dans les entreprises et les principes d'une politique active de l'emploi et, de ce fait, à accroître la participation à la formation tout au long de la vie.

1.8 Dans le cadre de l'alliance proposée pour l'apprentissage, les employeurs et les entrepreneurs devraient s'engager à soutenir des contrats d'apprentissage de qualité, à améliorer l'image et à renforcer l'attractivité de l'apprentissage en Europe. Ils devraient prendre l'engagement et assumer leur responsabilité de créer un nombre suffisant de postes pour les stagiaires et les apprentis sur la base de systèmes d'apprentissage en alternance qui associent formation scolaire et expérience professionnelle en entreprise, ainsi que pour d'autres formes d'acquisition d'expériences pratiques et de compétences. Néanmoins, il convient à cet effet de créer au niveau de chaque État les conditions adéquates pour les entreprises et de mettre sur pied des instruments de motivation.

1.9 Le Comité note la part que prennent les employeurs dans le cadre du partenariat social au développement et à la mise en

<sup>(1)</sup> C'est-à-dire les disciplines que sont les sciences, la technologie, l'ingénierie et les mathématiques.

œuvre des instruments européens, tels que le CEC <sup>(2)</sup>, l'ESCO <sup>(3)</sup>, l'ECVET <sup>(4)</sup>, EUROPASS et d'autres au niveau de chaque État. Il ne cesse d'attirer l'attention sur l'impératif d'adapter ces instruments aux conditions des microentreprises, des petites entreprises et de l'artisanat.

1.10 Le Comité appelle également les employeurs et les entreprises à tirer davantage parti du potentiel des femmes et à encourager ces dernières à étudier les disciplines scientifiques afin d'accroître ainsi leur employabilité et de faciliter leurs transitions sur le marché du travail.

1.11 Le Comité encourage les employeurs et les entreprises à recourir plus efficacement aux Fonds structurels européens, tels que le FEDER, le FEADER et en tout premier lieu le FSE <sup>(5)</sup> de nouvelle génération, ainsi qu'Erasmus pour tous. Il appelle dans le même temps à accroître les moyens des programmes COSME et HORIZON.

## 2. Introduction

2.1 Le présent avis fait immédiatement suite aux avis du Comité sur la stratégie Europe 2020 et sur les initiatives phares pertinentes <sup>(6)</sup>, ainsi qu'à ses avis qui traitent du développement des compétences, du rôle de l'éducation et de la formation <sup>(7)</sup>.

2.2 Le présent avis répond favorablement à l'appel de la Commission européenne <sup>(8)</sup> à créer de solides partenariats de confiance entre toutes les parties intéressées; il respecte le rôle de la société civile et l'autonomie des partenaires sociaux <sup>(9)</sup>, et il est complémentaire des avis du Comité dans ce domaine <sup>(10)</sup>.

2.3 Le présent avis du CESE vise à mettre en exergue la contribution active des employeurs et des entrepreneurs à la réalisation des mesures adoptées à l'échelon de l'UE en matière d'emploi, d'éducation et de possibilités pour les jeunes. Il s'agira donc d'une certaine manière de confronter les politiques et mesures adoptées aux réalités et aux exigences des pratiques des entreprises. Les entreprises d'Europe jouent un rôle décisif dans la sortie de la crise du marché de l'emploi <sup>(11)</sup>.

<sup>(2)</sup> Le cadre européen des certifications.

<sup>(3)</sup> Le cadre européen des compétences et des métiers.

<sup>(4)</sup> Le système européen de crédits dans l'enseignement et la formation professionnels – il contribue à la vérification, à la reconnaissance et au rassemblement des compétences et des connaissances professionnelles.

<sup>(5)</sup> À savoir: le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural et le Fonds social européen.

<sup>(6)</sup> Voir entre autres: COM(2010) 682 final du 23.11.2010, COM(2010) 477 final du 15.9.2010 et COM(2010) 614 final/3 du 18.11.2010, etc.

<sup>(7)</sup> Voir: JO C 68 du 6.3.2012, pp. 1-10, JO C 318 du 29.10.2011, pp. 142-149, JO C 68 du 6.3.2012, pp. 11-14 et JO C 132 du 3.5.2011, p. 55.

<sup>(8)</sup> Voir: COM(2012) 727 final.

<sup>(9)</sup> Voir à cet égard l'Accord cadre sur des marchés du travail inclusifs de 2010 et le Cadre d'actions pour le développement des compétences des qualifications tout au long de la vie de 2002.

<sup>(10)</sup> Voir JO C 143 du 22.5.2012, pp. 94-101, JO C 318 du 29.10.2011, pp. 69-75, JO C 11 du 15.1.2013, p. 65-70.

<sup>(11)</sup> JO C 11 du 15.1.2013, p. 65-70.

2.4 L'Europe doit activer l'ensemble des facteurs de croissance; l'un d'entre eux est une main-d'œuvre qualifiée, qui réponde, par sa structure et son nombre, aux besoins actuels du marché de l'emploi. C'est pourquoi l'attention doit aussi se tourner vers les compétences pratiques au travail (les résultats), la formation professionnelle, l'apprentissage et les disciplines techniques.

2.5 Au cours de ces dernières années, le CESE a intensifié son activité en vue de soutenir une interconnexion plus efficace entre les systèmes d'éducation et les besoins du monde du travail <sup>(12)</sup> afin d'accroître l'employabilité des travailleurs, d'améliorer l'accès des entreprises à une main-d'œuvre mieux qualifiée et de réduire les difficultés liées au passage de l'école au processus de travail et il a formulé une série de recommandations aux employeurs et aux entrepreneurs, à savoir:

- de participer, dans le cadre des négociations tripartites avec le gouvernement et du dialogue social, aux réformes du marché de l'emploi et à la modernisation des systèmes d'éducation;
- de participer conjointement à l'élaboration des prévisions des besoins futurs du marché de l'emploi;
- de contribuer à l'élaboration de stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie;
- de lancer et de consolider, conjointement avec d'autres acteurs du monde du travail, la coopération des entreprises avec les écoles et les institutions éducatives;
- de favoriser la reconnaissance des résultats de l'éducation non formelle et informelle;
- de coopérer avec les institutions actives sur le marché de l'emploi, notamment avec les services pour l'emploi publics et privés, et de s'associer activement aux systèmes d'orientation professionnelle pour les jeunes et les demandeurs d'emploi;
- d'améliorer l'image notamment des secteurs industriels et d'offrir davantage de postes pour la formation en apprentissage et de possibilités d'entraînement pratique et de stages;
- d'assurer des stages en entreprise à l'intention des enseignants et des formateurs;
- de coopérer avec les familles et les personnes et de contribuer à mettre leurs ambitions en adéquation avec les besoins réels des entreprises;

<sup>(12)</sup> Le CESE a lancé une série d'actions axées sur les bons exemples de coopération des écoles et des entreprises, l'interconnexion de la formation professionnelle et de la pratique, et sur le soutien aux jeunes entrepreneurs: **Nunc Thermo Fisher Scientific, Roskilde**, Danemark, le 6.2.2012 "Passer de l'école à la vie active"; **École polytechnique de Guarda, Portugal**, le 5.6.2012 "Forum pour le nouveau millénaire". **ESC Versailles, France**, le 29.8.2012, conférence thématique sur "La jeunesse européenne: génération désespoir ou génération espoir?", ou encore les forums sur le soutien aux jeunes entrepreneurs et aux femmes entrepreneurs.

- de créer les structures et les conditions qui permettent aux travailleurs de transmettre leurs connaissances et leurs expériences aux apprentis et aux stagiaires ou de devenir temporairement des enseignants dans le cadre de l'enseignement et la formation professionnels;
- de contribuer à accroître la mobilité des travailleurs, des apprenants et des formateurs entre les différents systèmes d'éducation et systèmes de formation professionnelle, ainsi qu'entre les différents pays (en utilisant les outils du CEC, de l'ECVET, du CERAQ, d'Europass, etc.);
- de participer aux initiatives en faveur de la mise en place des classifications nationales des qualifications (CNQ) et des classifications nationales des professions (CNP);
- de recourir aux fonds européens pour soutenir l'éducation et la mobilité des élèves en Europe;
- de favoriser le volontariat en matière d'éducation et de formation des apprentis;
- d'utiliser efficacement les moyens des Fonds structurels, et notamment du FSE.

### 3. Initiatives en cours à l'échelon de l'UE

3.1 *La stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois* met l'accent sur la nécessité d'investir dans les systèmes d'éducation et de formation professionnelle, de prévoir les compétences requises et d'améliorer l'apprentissage tout au long de la vie et propose d'élaborer des stratégies globales en la matière.

3.2 *L'initiative jeunesse en mouvement* <sup>(13)</sup> met l'accent sur une éducation de qualité, sur une intégration réussie au marché de l'emploi et sur l'accroissement de la mobilité; elle propose d'améliorer l'attrait, la diversité de l'offre et la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels, d'améliorer l'accès à des stages de haute qualité et d'inciter les entreprises à offrir un accueil propice.

3.3 La communication intitulée "*Vers une reprise génératrice d'emplois*" <sup>(14)</sup> vise à créer des emplois notamment dans les secteurs qui offrent de grandes possibilités de croissance, à renouveler le dynamisme des marchés de l'emploi, à développer l'éducation tout au long de la vie, à assurer la sécurité dans l'emploi et à créer des possibilités pour les jeunes.

3.4 Vu la hausse du chômage et la faible croissance économique à l'heure actuelle, il s'impose urgemment d'être en mesure de recourir aux nouvelles possibilités d'apprentissage, y compris à celles qui ne relèvent pas du système formel. C'est pourquoi la recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel <sup>(15)</sup> constitue une contribution à l'échelon de l'UE pour accélérer les réformes.

<sup>(13)</sup> Voir: COM(2010) 477 final du 15.9.2011.

<sup>(14)</sup> Voir: COM(2012) 173 final du 18.4.2012.

<sup>(15)</sup> Voir: COM(2012) 485 final du 5.9.2012, "*Recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel*".

3.5 La communication de la Commission européenne sur le thème: "*Repenser l'éducation - Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques*" <sup>(16)</sup> prévoit une série de propositions concrètes et de démarches novatrices également dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels, de l'apprentissage et du soutien à l'éducation, à l'entrepreneuriat et à la mobilité. Les systèmes européens d'enseignement et de formation professionnels doivent s'efforcer d'être à la pointe sur le plan mondial, et ce tant en matière de normes que grâce à ses performances réelles <sup>(17)</sup>.

3.6 La communication de la Commission sur le thème: "*Faire accéder les jeunes à l'emploi*" <sup>(18)</sup>, se fonde sur les propositions présentées jusqu'à présent, telles que le cadre européen de qualité pour les stages <sup>(19)</sup> et la garantie pour la jeunesse et préconise la mise en place d'une alliance européenne pour l'apprentissage <sup>(20)</sup>.

3.7 Le plan d'action "*Entrepreneuriat 2020 – Raviver l'esprit d'entreprise en Europe*" évoque l'éducation et la formation des entrepreneurs et la mise en place d'une initiative paneuropéenne pour l'acquisition de compétences entrepreneuriales <sup>(21)</sup>, qui vise au développement des connaissances, des compétences et des aptitudes entrepreneuriales.

### 4. Le rôle des employeurs et des entrepreneurs

4.1 Les efforts en vue de renforcer la position en Europe de l'industrie et des services en rapport requièrent une mutation de la structure des qualifications et des compétences correspondantes dans tous les secteurs sur la base de résultats clairement définis.

4.2 La restructuration d'une série de secteurs, qui constitue un trait naturel des économies dynamiques, entraîne une perte d'emplois, mais elle en crée également. Toutefois, le nombre de nouveaux emplois est sensiblement inférieur à celui des emplois qui disparaissent <sup>(22)</sup>. Pour les employeurs, cela signifie, en coopération avec les gouvernements et dans le cadre du dialogue social, de savoir prévoir et orienter les changements

<sup>(16)</sup> Voir: COM(2012) 669 final: "*Repenser l'éducation - Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques*".

<sup>(17)</sup> SWD(2012) 375 final, "*L'enseignement et la formation professionnels pour améliorer les compétences, la croissance et l'emploi*".

<sup>(18)</sup> COM(2012) 727 "*Faire accéder les jeunes à l'emploi*", y compris le document SWD(2012) 406 sur le "*Cadre de qualité pour les stages*".

<sup>(19)</sup> Conformément à l'article 153, paragraphe 5 du TFUE, la deuxième étape de la consultation des partenaires sociaux européens a commencé le 5 décembre 2012.

<sup>(20)</sup> Des ministres de l'Éducation se sont réunis les 10 et 11 décembre 2012 à Berlin et ont adopté, dans le but de soutenir l'alliance, un mémorandum contenant dix propositions concrètes de mesures pour favoriser l'attrait et la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels, et pour développer les systèmes d'alternance.

<sup>(21)</sup> COM(2012) 795 final, "*Plan d'action "Entrepreneuriat 2020" – Raviver l'esprit d'entreprise en Europe*", du 9 janvier 2013.

<sup>(22)</sup> Le Moniteur européen des restructurations d'Eurofound recense, de juillet à septembre 2012, 274 cas de restructuration, qui représentent une perte de 105 076 emplois et la création de 30 520 nouveaux emplois.

de manière à limiter les conséquences sociales et à accroître l'effet positif de la restructuration. Cela implique également de participer de manière conséquente aux investissements dans l'éducation et les requalifications.

4.3 C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir les futurs besoins du marché du travail. Même si les études internationales spécialisées montrent qu'il est très difficile de prévoir de manière crédible les besoins à long terme du marché du travail, compte tenu du caractère très dynamique du développement mondial, les organisations des employeurs et des entreprises devraient procéder, dans le cadre du dialogue social, à des analyses à court et à moyen terme de chaque secteur, mettre en évidence les disparités régionales, réagir aux besoins changeants des entreprises en main-d'œuvre qualifiée. Ces analyses et ces prévisions concernent toutes les entités économiques, y compris les coopératives et les artisans.

4.3.1 La voie optimale consiste à **fixer des objectifs stratégiques** et à **élaborer des plans d'action**. De tels plans d'action prévoient généralement de renforcer la mercatique du secteur donné, de proposer une conception en matière d'éducation et de définir les exigences, de partager une responsabilité conjointe et d'associer l'État et les autres parties intéressées sur le plan économique à l'éducation et à la formation des diplômés, de développer la coopération entre les entreprises, les écoles et les autres parties intéressées afin d'établir un lien entre théorie et pratique, de concevoir une formation des étudiants dans les entreprises et de bâtir une culture de la mobilité d'entreprise.

4.3.1.1 La conception en matière d'éducation peut prévoir d'évaluer la qualité des diplômés des différentes disciplines qui conviennent à un secteur donné, de spécifier les professions qui peuvent être assurées au moyen de la requalification, de coopérer entre secteurs avec les autres branches industrielles, d'établir une liste des établissements secondaires et primaires qui coopèrent, d'associer des conseillers d'orientation d'enquêter au moyen de questionnaires sur la motivation et les idées des étudiants des dernières années sur leur carrière professionnelle.

4.3.1.2 Il importe de concevoir la formation des étudiants dans les entreprises, à savoir, entre autres, d'établir des programmes à cet effet, de préparer l'environnement pour les associer à l'activité des entreprises et de fixer des règles afin d'évaluer l'efficacité de la formation des étudiants. Il conviendrait que les entreprises soutiennent la mobilité des étudiants et des apprentis et qu'elles organisent des échanges.

4.3.1.3 L'éducation et la formation sont des activités onéreuses qui impliquent de très nombreux bénéficiaires<sup>(23)</sup>. Les pouvoirs publics portent une large part de la responsabilité financière de l'aide aux adultes pour acquérir les compétences fondamentales, ainsi que les compétences et les qualifications nécessaires pour entrer ou revenir sur le marché du travail. L'on attend des employeurs qu'ils assument au premier chef la responsabilité financière du développement des compétences liées à une tâche donnée. Aux individus devrait en outre

incomber la responsabilité de faire en sorte d'être employables et de développer cette aptitude et leurs compétences personnelles.

4.3.1.4 Dans de nombreux États membres, l'État participe conjointement à la mise en œuvre de programmes d'éducation et de requalification, y compris sous la forme d'une participation financière. Cette responsabilité publique est incontournable, et il serait possible de l'améliorer en garantissant les possibilités de financement par les fonds européens ou les possibilités d'exploiter et de raccorder les projets réalisés. Toutefois, le financement par les deniers publics ne saurait en aucun cas se substituer à la responsabilité de toutes les parties intéressées, et notamment à celle des employeurs.

4.4 Dans le cadre du dialogue social, il y aurait lieu d'associer plus efficacement les employeurs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'éducation afin d'améliorer l'accès à l'éducation préscolaire et de moderniser et réhabiliter l'enseignement et la formation professionnels secondaires et supérieurs.

4.4.1 Un accueil préscolaire des enfants qui soit de qualité et accessible, fait partie de la formation initiale. Les employeurs peuvent coopérer avec les dispositifs préscolaires et favoriser le développement des talents, par exemple au moyen de jouets techniques, dans les disciplines les plus diverses en coopération avec les institutions spécialisées et les parents.

4.4.2 Il conviendrait que l'enseignement recouvre, dès l'école primaire, une prise de contact avec les compétences pratiques fondamentales des professions les plus diverses, y compris des professions techniques, avec les perspectives des différentes branches de l'industrie et des services et avec les exigences actuelles en matière de connaissances et de compétences. Si l'on ne progresse pas dans les formations portant sur les sciences, la technologie, l'ingénierie et les mathématiques et sur les compétences pratiques, il sera difficile d'améliorer l'enseignement et la formation professionnels (EFP) de même que l'apprentissage. Il pourrait s'agir d'un moyen de favoriser l'intégration des jeunes dans le marché de l'emploi actuel.

4.4.3 L'étude la plus récente du Cedefop<sup>(24)</sup> a montré qu'une série de pays européens a déjà adopté des mesures pour accroître l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels; néanmoins cette enquête fait apparaître l'insuffisance de l'effort dans une série de domaines déterminants, s'agissant notamment d'améliorer les passerelles entre l'enseignement et la formation professionnels et des degrés supérieurs d'enseignement, de réviser et de moderniser les programmes d'enseignement, d'améliorer les infrastructures des établissements d'éducation et de formation professionnelle, de favoriser l'accès aux groupes spécifiques, de mettre en œuvre des changements structurels et d'améliorer la coopération entre les différents niveaux, d'améliorer le système d'apprentissage et notamment d'associer davantage les employeurs et les partenaires sociaux.

<sup>(23)</sup> Voir: <http://adult-learning-investment.eu/docs/BackgroundReport.pdf> (en anglais).

<sup>(24)</sup> Atelier des 9 et 10 octobre 2012, "Que dit Bruxelles sur l'attrait de l'enseignement et à la formation professionnels initiaux?", étude du SKOPE, Université d'Oxford, voir: [www.cedefop.org](http://www.cedefop.org).

4.4.4 La capacité des établissements européens d'enseignement supérieur à remplir leur rôle dans la société et à contribuer à la prospérité de l'Europe demeure sous-exploitée<sup>(25)</sup>. L'économie de la connaissance a besoin de personnes possédant la juste combinaison de compétences: compétences transversales, compétences numériques pour l'ère numérique, créativité et adaptabilité ainsi qu'une solide connaissance du domaine choisi. C'est pourquoi il y a lieu que les écoles et les entreprises, sélectionnées de manière adéquate, coopèrent également au niveau de l'enseignement supérieur. Les employeurs ne peuvent attendre que les écoles produisent à leur intention des diplômés sur mesure. Les employeurs devraient, en fonction de leurs compétences, coopérer aux programmes de l'enseignement et accroître le niveau d'équipement des écoles. Dans le même temps, il convient toutefois de respecter l'autonomie des écoles, qui accomplissent d'autres tâches importantes à l'échelle de l'ensemble de la société.

4.5 Le manque de compétences dans les disciplines scientifiques et techniques deviendra un jour l'un des principaux obstacles à la croissance économique. La main-d'œuvre vieillit; dans une série de professions relevant de ces domaines, se produit une relève des générations, lorsque les travailleurs expérimentés quittent l'entreprise pour prendre leur retraite; et dans les années suivantes, les systèmes scolaires ne seront pas encore adaptés de manière à ce que le marché de l'emploi dispose des travailleurs qualifiés dans les domaines techniques dont il a urgemment besoin.

4.5.1 C'est pourquoi les employeurs doivent **lutter contre les mythes** selon lesquels ces compétences scientifiques sont sans avenir; ils doivent montrer qu'au contraire, la diffusion de ces disciplines dans les écoles à tous les degrés équivaut à un accroissement des chances pour l'avenir et de la flexibilité pour bâtir une carrière. Ils doivent mieux faire connaître les futures compétences dont ont besoin les entreprises et ils doivent contribuer à la formation tout au long de la vie des enseignants<sup>(26)</sup>.

4.5.2 L'on ne peut toutefois chercher à en blâmer uniquement les systèmes éducatifs en tant que tels. Les employeurs doivent prévoir à temps les évolutions futures, répondre aux défis mondiaux et technologiques, moderniser les sites de production et créer des possibilités d'emploi pour les diplômés afin d'acquérir des compétences de niveau mondial.

4.5.3 Les employeurs devraient également lutter contre les mythes selon lesquels les femmes ne sont pas faites pour certains domaines et ils devraient mieux tirer parti du potentiel féminin en soutenant, par exemple, le développement de carrière des talents, le tutorat, le sponsoring, la formation professionnelle et des exemples de bonnes pratiques. De grandes différences entre les types de formation des femmes et des hommes continuent à persister. Les femmes continuent à ne pas être suffisamment représentées dans les disciplines scientifiques.

4.5.4 En même temps que les écoles techniques disparaissent, disparaissent également les enseignants de la formation professionnelle. C'est pourquoi il y a lieu d'assurer un nombre

suffisant d'enseignants et de formateurs de qualité. Ces derniers devraient connaître les besoins changeants du marché de l'emploi et savoir transmettre à leurs élèves leurs connaissances techniques. L'apprentissage tout au long de la vie et des stages en entreprise devraient être encouragés à l'intention des enseignants et des formateurs. C'est pourquoi les employeurs devraient permettre aux personnes intéressées et aptes parmi leur personnel de devenir des formateurs au sein de leur entreprise pour les apprentis et les stagiaires, et leur offrir la formation pédagogique et psychologique correspondante.

4.6 Dans le cadre du partenariat social, il y a lieu avant tout d'associer les employeurs à l'élaboration des stratégies nationales d'apprentissage tout au long de la vie et à la création du cadre de reconnaissance des résultats de la formation non formelle et informelle. Il convient de soutenir et de reconnaître les qualifications et les compétences obtenues par la voie de la formation non formelle et informelle en vue d'accroître les capacités des jeunes et le rôle de ces derniers sur le marché de l'emploi<sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup>. Ces stratégies d'apprentissage tout au long de la vie, en parallèle avec les stratégies de développement rural, devraient également traiter de l'accessibilité de la poursuite de l'éducation et des requalifications pour les personnes intéressées dans les zones rurales.

4.6.1 Les employeurs sont en droit d'attendre du système éducatif que ses diplômés soient disposés à continuer à se former et disposeront de suffisamment de compétences largement applicables, pour que leur formation au poste de travail ne soit ni longue ni coûteuse et qu'elle puisse dans le même temps être complétée en permanence sous la forme de formation continue.

4.6.2 Les employeurs doivent assumer leur part de responsabilité pour cette partie de la formation professionnelle spécifique à l'entreprise ou qui est liée à une demande limitée dans le temps de compétences pour des professions définies plus étroitement.

4.6.3 De surcroît, les microentreprises, les petites entreprises et les artisans ont davantage besoin d'un système éducatif dynamique et souple, qui répondra conformément à la réalité tant aux besoins des nouveaux travailleurs qu'à ceux des travailleurs plus anciens, qui voudront ou qui auront besoin de poursuivre leur éducation et leur formation (apprentissage tout au long de la vie).

4.6.4 La faible participation à la formation tout au long de la vie s'explique également par l'absence de cohérence entre la formation en entreprise et les principes d'une politique active de l'emploi et entre les méthodes actuelles de requalification et les besoins des employeurs. Les carences qui se manifestent dans

<sup>(25)</sup> Voir: COM(2011) 567 final du 20.9.2011, "Soutenir la croissance et les emplois – un projet pour la modernisation des systèmes d'enseignement supérieur en Europe".

<sup>(26)</sup> Voir la publication de BUSINESSEUROPE: "Plugging the skills gap: the clock is ticking" ("Comblant le déficit des compétences: le compte à rebours est entamé"), 2011.

<sup>(27)</sup> Cedefop: Lignes directrices européennes pour la validation des acquis non formels et informels.

<sup>(28)</sup> Voir JO C 181 du 21.6.2012, p. 154 Erasmus pour tous: "Aussi le CESE invite-t-il à proposer une définition claire et fonctionnelle de l'apprentissage tout au long de la vie et à adopter des politiques plus ciblées visant à améliorer l'accessibilité pour toutes les catégories d'apprenants".

la suite de l'éducation limitent la possibilité de s'adapter au rythme accéléré des changements technologiques, qui modifient l'équipement technique des entreprises et les avantages comparatifs économiques relatifs.

4.6.5 Une coopération permanente des employeurs avec les services de l'emploi est indispensable. La capacité, l'infrastructure et la méthodologie des services de l'emploi constituent un élément important du soutien à la demande de formation continue et elles ont également des retombées sur l'offre de formation continue.

4.7 En fonction des possibilités et des usages nationaux, plusieurs voies peuvent se présenter pour renforcer l'influence des employeurs sur l'efficacité du système d'éducation pour renforcer la croissance et l'emploi, et son adaptation aux besoins du marché de l'emploi.

4.7.1 Dans le cadre du partenariat social, les employeurs soit coopèrent avec les écoles publiques ou privées d'une région ou d'une localité sous la forme de forums conjoints d'écoles et d'entreprises ou de conseils et accords régionaux ou sectoriels pour soutenir l'emploi et les compétences, soit ils s'associent pour mettre en place et gérer des établissements scolaires et d'apprentissage ou ils fondent leurs propres écoles ou centres d'apprentissage d'entreprise.

4.7.2 Ceci vaut pour tous les types d'entités économiques, y compris les microentreprises, les petites entreprises, les coopératives et les artisans. Ces initiatives devraient donc être développées à l'échelon le plus efficace afin d'en renforcer les effets et se déployer en coordination avec les institutions de l'État et les collectivités territoriales, car il est tout aussi nécessaire de respecter également l'intérêt public, la participation à une politique active de l'emploi, que de maintenir des emplois de qualité et durables.

4.8 Les stages en entreprises sont une composante importante du processus de formation.

4.8.1 Les employeurs appréhendent les stages comme un processus dont le but est de doter les jeunes d'expériences pratiques et d'habitudes du travail. Il est dans l'intérêt des entreprises de faciliter le passage des jeunes du système éducatif au marché de l'emploi et de ne pas abuser de la position des stagiaires en leur offrant un travail qui correspond à l'objectif de l'enseignement pratique et en créant les conditions de travail correspondantes.

4.8.2 C'est pourquoi le CESE approuve les travaux préparatoires du *plan d'action pour l'emploi des jeunes* menés dans le cadre du programme conjoint des partenaires sociaux européens <sup>(29)</sup>, qui, dans le cadre de ses priorités définies en commun, traitera également des stages, des expériences sur le lieu de travail et de l'apprentissage.

<sup>(29)</sup> Voir le programme de travail pluriannuel conjoint des partenaires sociaux européennes pour 2012-2014, qui prévoit l'élaboration d'un cadre d'action pour l'emploi des jeunes.

4.9 Les connaissances et les expériences acquises grâce à un apprentissage non formel et informel dans le cadre du volontariat peuvent accroître la créativité et la capacité d'innovation des travailleurs, et contribuer à accroître leur employabilité et faciliter leurs transitions sur le marché de l'emploi. Les entreprises, dans le cadre de leurs stratégies de responsabilité sociale, soutiennent les activités volontaires de leurs travailleurs. Toutefois, les employeurs sont empêchés de soutenir le volontariat d'une manière systématique en raison de l'absence d'un cadre juridique, d'instruments d'évaluation et de reconnaissance des compétences ainsi acquises, mais avant tout en raison d'obstacles financiers et fiscaux <sup>(30)</sup>.

## 5. Contribution des employeurs à la mise en œuvre des instruments européens à l'échelon national

5.1 Dans le contexte du partenariat social, les employeurs sont engagés dans l'élaboration et l'instauration des principes européens communs (en matière de conseil, de mise en évidence et de validation de l'éducation non formelle et informelle) et des instruments correspondants <sup>(31)</sup> (CEQ, ECVET, CERAQ, Europass). Ces principes et ces instruments visent à contribuer à renforcer la mobilité des travailleurs, des apprenants et des formateurs entre les différents systèmes d'éducation et systèmes de formation professionnelle et entre les différents pays.

5.2 Les États membres de l'UE ont adopté le **cadre européen des certifications (CEC)** <sup>(32)</sup>, qui définit huit niveaux de certification sur la base des connaissances, des compétences et des savoirs généralisés. Il incombe à chaque État membre de classer chacune de ses certifications dans l'un de ces huit niveaux.

— Les représentants des employeurs peuvent, grâce par exemple aux conseils sectoriels, et avec d'autres acteurs, élaborer les descriptions des qualifications qui correspondent aux postes de travail de leur secteur. Ces cadres (classifications) nationaux des certifications, ou bien leurs normes, constituent un fondement pour l'enseignement et un critère pour la reconnaissance des qualifications. Ils constituent également un fondement pour l'élaboration des programmes d'éducation nationaux des écoles secondaires et des programmes d'éducation d'autres prestataires en la matière. Il est possible par la suite de créer des classifications nationales des professions, qui suivent et relèvent les exigences nécessaires à l'exercice de chaque métier sur le marché de l'emploi et qui deviennent ainsi une source essentielle d'information dans le domaine des ressources humaines et de la formation professionnelle à tous les niveaux.

5.3 L'une des mesures que prévoyait le programme pour des compétences nouvelles et des emplois consistait à achever à la fin de l'année 2012 le cadre européen des compétences et des

<sup>(30)</sup> Voir: COM(2011) 568 final du 20.9.2011, "Communication sur les politiques de l'UE et le volontariat".

<sup>(31)</sup> Cadre européen des certifications (CEC), système européen de crédits dans l'enseignement et la formation professionnels (ECVET), cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'EFPP (CERAQ), EUROPASS (toute une série de documents soutenant l'emploi et la mobilité géographique).

<sup>(32)</sup> Le récent rapport (de 2012) sur la mise en œuvre du processus de Bologne montre que seule une minorité d'États membres de l'UE a déjà pleinement mis en œuvre les certifications nationales compatibles avec le cadre européen en la matière.

métiers (ESCO) sous la forme d'une plate-forme partagée pour le domaine du travail et pour celui de l'enseignement et la formation professionnelle. Ce projet devrait remplacer ou compléter les classifications sectorielles nationales et internationales existantes et constituer un instrument qui facilitera la création d'un marché dynamique de l'emploi, caractérisé par des transitions sans accroc, en premier lieu d'un emploi à un autre, ou d'une formation à un premier emploi.

5.3.1 Néanmoins, ce cadre n'est pas intéressant pour les microentreprises et les petites entreprises, car ses normes présupposent que toutes les personnes qui détiennent un poste spécifique et qui disposent des mêmes qualifications, exercent toutes une même série de tâches, quelle que soit l'entreprise où elles travaillent. Or, aujourd'hui, dans un monde du travail en mutation rapide, des technologies différentes, les exigences des clients, les méthodes de travail et la disponibilité de salariés compétents ont pour corollaire que la répartition des tâches données aux travailleurs requiert que ces derniers soient flexibles dans l'accomplissement desdites tâches et aient la volonté d'adapter leurs méthodes de travail pour répondre aux mutations permanentes du monde technologique et des TIC, dans lequel opèrent concrètement les entreprises.

5.3.2 Il est essentiel que les employeurs et les organisations des entreprises respectent les besoins spécifiques des microentreprises et des petites entreprises pour aider ces dernières à mettre en place leurs propres relevés cartographiques qui permettent de présenter en détail la manière dont fonctionnent ces entreprises plus souples et dynamiques. Cette cartographie doit faire en sorte que ses "résultats" soient exprimés sous forme de tâches et non de fonctions types. Il est alors possible de bâtir les développements de la formation et de la qualification à partir de ces relevés de tâches et de produire ainsi une piste traçable d'audit qui aille du poste de travail aux qualifications finales.

5.4 Les employeurs et les entreprises et les autres acteurs économiques devraient recourir à l'ensemble des projets financés par les budgets nationaux et les fonds structurels de l'UE, notamment au titre du FSE, d'Erasmus pour tous. Dans le cadre des politiques actives de l'emploi, les États membres lancent actuellement une série de projets en vue de maintenir l'emploi, de mettre à jour et d'accroître les compétences des travailleurs et de favoriser le passage des jeunes sur le marché de l'emploi<sup>(33)</sup>. L'adoption du nouveau cadre financier pluriannuel autorise également une série de nouveaux programmes en vue de soutenir l'éducation, la mobilité et l'innovation, tels qu'Erasmus pour tous, COSME et Horizon 2020).

## 6. Perspectives et défis des systèmes d'alternance en Europe

6.1 Aujourd'hui, l'Europe place à juste titre tous ses espoirs dans le soutien et le développement du système d'alternance. Il

<sup>(33)</sup> L'on peut citer l'exemple en République tchèque des projets "L'éducation est une chance", "Apprendre pour la croissance" ou "Stages en entreprise".

apparaît de manière tout à fait évidente que les États membres qui appliquent ces systèmes sur le long terme, obtiennent de bons résultats et que leur taux de chômage des jeunes est très largement inférieur à la moyenne de l'UE<sup>(34)</sup>.

6.2 Dans son avis sur le "paquet emploi", le CESE indique clairement que l'un des moyens de combler l'écart entre les besoins du marché du travail, l'éducation et les attentes des jeunes, consiste à soutenir le développement de ces systèmes scolaires d'apprentissage de très haute qualité.

6.3 Une étude de la Commission européenne sur la situation de l'apprentissage dans l'UE<sup>(35)</sup> attire l'attention notamment sur certains défis que doivent affronter ces dispositifs d'apprentissage. Par exemple, il est noté que l'avantage d'un passage rapide de l'école au monde du travail tend à revêtir un caractère provisoire; à plus long terme, les perspectives d'emploi apparaissent moins nettement. Une autre question est aussi celle du degré de "transposabilité" dans une autre entreprise (du même ou d'un autre secteur) des compétences et les qualifications acquises.

6.4 Cette étude attire également l'attention sur le fait qu'en 2008, en conséquence de la crise économique mondiale, le nombre d'étudiants de l'enseignement et la formation professionnelle a augmenté, mais que le nombre de places offertes en apprentissage et en stage a diminué dans de nombreux États membres en raison d'un climat des affaires incertain. Une telle situation est de ce fait l'élément déclencheur de la mobilisation de l'ensemble des acteurs et de leur responsabilité conjointe afin de mettre en place de nouvelles places d'apprentis dans les entreprises ou d'autres solutions soutenues par l'État.

6.5 L'enquête de BUSINESSSEUROPE<sup>(36)</sup> sur les expériences concrètes en la matière à l'échelon de chaque État a mis en évidence les différentes approches dans l'élaboration des dispositifs qui relient l'enseignement scolaire aux pratiques des entreprises. Elle a débouché sur toute une série de recommandations, y compris celles adressées aux employeurs eux-mêmes, notamment:

- de participer à la gestion du système d'apprentissage en alternance et de contribuer à l'élaboration des programmes et à leur adaptation dans le temps, qui constitue un facteur important pour assurer leur cohérence avec les besoins du marché de l'emploi et en tenant compte dans le même temps de la nécessité de limiter la bureaucratie pour les entreprises;
- d'informer et de motiver les entreprises à s'associer aux systèmes d'alternance, de les conseiller et d'organiser la coopération entre les entreprises.

<sup>(34)</sup> L'on peut citer ici un exemple de bonne pratique: le séminaire conjoint de la représentation permanente de l'Autriche auprès de l'UE et de la chambre économique autrichienne, tenue à Bruxelles le 3 décembre 2012: sur le "Système d'alternance: les modèles qui marchent", en tant que contribution des employeurs au débat européen et national sur les perspectives d'emploi de la jeunesse en Europe.

<sup>(35)</sup> Voir l'étude de la Commission sur l'offre de places d'apprentissage dans les États membres de l'UE, janvier 2012, IKEI Research & Consultancy, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6633&type=2&furtherPubs=no>.

<sup>(36)</sup> Voir la publication de BUSINESSSEUROPE sur la création de possibilités pour les jeunes: comment accroître l'attrait et l'image de l'apprentissage, mars 2012.

6.6 C'est pourquoi les employeurs accueillent favorablement l'appel de la Commission en faveur de l'alliance pour soutenir le développement de la qualité, pour améliorer l'image et accroître l'attrait de l'apprentissage en Europe. Ils sont également prêts à assumer leur part de responsabilité pour créer des places en apprentissage sur la base de systèmes d'alternance qui relie l'enseignement scolaire à la pratique des entreprises <sup>(37)</sup>.

6.7 Le soutien à l'apprentissage offre aux employeurs non seulement un moyen avantageux d'évaluer les candidats potentiels en vue de nouvelles embauches, mais aussi des avantages économiques plus vastes sur le long terme, tout en étant une expression de la responsabilité sociale.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(37)</sup> Au plan mondial, cet engagement peut constituer un projet commun – IOE – BIAC "Alliance mondiale pour l'apprentissage".

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Participation et implication des travailleurs en tant que composantes essentielles d'une bonne gouvernance d'entreprise en Europe et de solutions équilibrées pour sortir de la crise» (avis d'initiative)**

(2013/C 161/06)

Rapporteur: **Wolfgang GREIF**

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:

*"Participation et implication des travailleurs en tant que composantes essentielles d'une bonne gouvernance d'entreprise en Europe et de solutions équilibrées pour sortir de la crise"*

(avis d'initiative).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2013.

Lors de sa 488 session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 85 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Résumé

1.1 La crise financière a atteint les entreprises. La surmonter dans l'intérêt de toutes les catégories concernées – investisseurs, employeurs, travailleurs, régions (démarche impliquant des "parties prenantes multiples") – passe par la poursuite d'efforts conjoints et d'objectifs partagés (tels que le développement durable de l'entreprise) et l'existence d'un dialogue social de qualité dans un climat de confiance, ainsi qu'une attitude positive. Le CESE voudrait inciter dans ce contexte à explorer de nouvelles pistes, notamment en ce qui concerne le cadre européen de la gestion d'entreprise.

1.2 Le CESE est convaincu qu'une gestion d'entreprise "appropriée" et partant "durable" doit s'appuyer sur les structures juridiques ayant fait leurs preuves au sein du marché intérieur et sur les pratiques de participation des travailleurs reposant sur l'information, la consultation, et le cas échéant, la participation.

1.3 La durabilité devrait résulter de la recherche conjuguée de l'efficacité économique et d'objectifs sociaux et environnementaux. La condition en est qu'une entreprise soit perçue comme une "entité" au sein de laquelle les différentes parties prenantes coopèrent et où l'ensemble des acteurs poursuivent conjointement une visée commerciale durable, la compétitivité économique et l'équilibre social et agissent en conséquence. À cet effet, le CESE lance le débat sur le concept d'"entreprise durable", en vigueur dans le domaine de la gestion d'entreprise. Une telle approche suppose également qu'il soit tenu compte de la "voix" des travailleurs lors des décisions de l'entreprise.

1.4 Ce concept permet de gérer efficacement les entreprises, dès lors que cette gestion repose sur le principe d'une "relation équitable" entre les travailleurs, la direction et les propriétaires et qu'elle garantit à toutes les parties prenantes des moyens de participer à la gestion du changement d'une manière pertinente et dans une optique de résolution des problèmes, sans qu'il y ait pour autant volonté d'empiéter sur les prérogatives des dirigeants en matière de direction d'entreprise. Il existe aujourd'hui déjà toute une panoplie d'instruments permettant d'assurer la participation obligatoire des représentants des travailleurs au

niveau national et européen. Il y a lieu de les utiliser efficacement. Comme cela a été démontré, ces outils permettent de mieux maîtriser et anticiper la restructuration des entreprises, particulièrement en temps de crise.

1.5 Afin d'ancrer et de consolider dans la pratique le modèle proposé, la politique européenne se doit selon le CESE de créer des incitations en ce sens dans le cadre de ses compétences en matière d'aménagement du marché intérieur et d'améliorer le cadre juridique européen nécessaire à cette fin, sans empiéter sur les prérogatives nationales. Dans cet esprit, le CESE soumet des propositions en vue de transposer le droit fondamental européen en matière de participation des travailleurs dans la législation nationale et de mieux le décliner dans le droit européen.

1.6 Les possibilités d'associer les travailleurs à l'orientation stratégique des entreprises devraient désormais faire partie intégrante du droit européen des sociétés, que la Commission européenne prévoit de développer dans un proche avenir. De plus, il conviendrait de consolider et de généraliser dans la législation européenne, sur la base du niveau atteint, les dispositions relatives à la participation obligatoire des travailleurs et d'harmoniser en particulier les définitions de l'information, de la consultation et de la participation.

1.7 La résolution du PE du 15 janvier 2013 marque pour l'heure une nouvelle étape dans ce débat. Cette résolution réclame notamment à une large majorité un cadre juridique incluant des normes minimales à appliquer lors des restructurations, afin de minimiser les coûts sociaux et économiques et de promouvoir l'anticipation. Ce cadre doit notamment imposer l'obligation d'adopter une planification stratégique et de prendre des mesures préventives en matière de formation et de recyclage, ainsi que des mesures visant à préserver l'emploi et la main-d'œuvre en cas de restructurations, et des dispositions encourageant les entreprises en situation de restructuration à coopérer de manière préventive avec les services régionaux (principalement l'administration, les services de l'emploi) et les chaînes locales d'approvisionnement.

## 2. Introduction

2.1 Le CESE entend montrer par le présent avis comment les entreprises et les investisseurs, de concert avec les salariés, peuvent trouver des solutions équilibrées et durables pour surmonter la crise économique et financière et maîtriser le changement climatique. L'avis présente également les conditions sociétales et juridiques générales dont les parties prenantes doivent bénéficier, ainsi que les points sur lesquels des améliorations du cadre juridique européen sont requises à cette fin, dans le respect de la diversité des situations et des régimes existant au niveau national.

2.2 Une gouvernance d'entreprise orientée sur le développement à long terme s'appuie sur un dialogue de confiance entre la direction et les travailleurs dans un cadre juridiquement bien défini. Le CESE discerne sur ce point un consensus politique entre les gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile qui est profondément enraciné dans l'histoire de l'intégration européenne; conformément du reste aux dispositions de nombreuses directives européennes, la participation obligatoire des travailleurs à l'activité économique constitue un élément obligé d'une gouvernance économique socialement responsable. Les représentants des partenaires sociaux, qui sont des milliers à siéger dans les entreprises et firmes européennes et quelque 17 000 au sein du millier de comités d'entreprise européens, montrent que le principe de gouvernance d'entreprise participative est appliqué dans la pratique.

2.3 Diverses sources de droit européennes, qui ont vu le jour à différentes périodes de l'histoire de l'Europe, reflètent ce consensus politique: en vertu du droit de l'UE, l'information et la consultation des travailleurs sont juridiquement obligatoires <sup>(1)</sup> au niveau national – y compris pour les PME – mais aussi au niveau transnational <sup>(2)</sup>, où la possibilité de participation des travailleurs au niveau de l'entreprise constitue en outre la norme pour les sociétés anonymes européennes (SE) et les sociétés coopératives européennes (SCE) <sup>(3)</sup>. De nombreuses autres directives européennes <sup>(4)</sup>, y compris dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, prévoient l'information et la consultation des travailleurs. L'article 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait de ce droit individuel fondamental un élément incontournable de la législation communautaire. La participation obligatoire des travailleurs à l'activité économique fait donc indubitablement partie des fondements juridiques de la démocratie européenne.

2.4 Il s'agit de renforcer ces ressources qui sont bien établies et ont fait la preuve de leur efficacité dans la réalité économique quotidienne, et ce, non seulement aux fins de la réussite économique mais aussi et surtout dans l'intérêt de la cohésion sociale en Europe, afin de surmonter la crise actuelle. En effet, les entreprises, dont la mission ne consiste pas uniquement à servir les investisseurs mais qui doivent aussi apporter une contribution à la société, sont actuellement soumises à des conditions-cadres qui sont devenues moins sûres:

- Les chaînes de création de valeur ont pris un caractère de plus en plus transnational en raison de la nécessité de disposer de capacités concurrentielles sur les marchés mondiaux. Il est dès lors devenu plus ardu de diriger les entreprises. Pour les parties concernées, et en particulier

pour les travailleurs, il est également plus difficile de comprendre les restructurations et les délocalisations.

- Lorsqu'il est assuré par des investisseurs purement financiers, le financement des entreprises vise principalement à en tirer des bénéfices à court terme et restreint leur planification à long terme. Les directions d'entreprise éprouvent dès lors d'énormes difficultés pour entretenir avec leurs salariés des relations de confiance fondées sur le partenariat.
- Les ambitieux objectifs climatiques qui sont visés exigent des innovations et des produits et services radicalement neufs, imposant une mutation structurelle souvent fondamentale, qui expose les travailleurs et les entreprises concernés à des tensions importantes et les place devant des impératifs structurels d'un type nouveau.
- Les entreprises, soutenues par le droit européen des sociétés et des marchés financiers, ont de plus en plus de facilité à évoluer dans le marché intérieur européen, au-delà des frontières nationales. Les droits de participation dans les organes de l'entreprise et les pratiques en matière de collaboration fondée sur la confiance qui existent au niveau national peuvent être mis en péril s'ils ne sont pas transposés dans une même mesure au-delà des frontières du pays concerné.

2.5 Ces différentes considérations mettent en évidence la nécessité de remédier à la remise en cause des valeurs de l'entreprise qui découle d'une pensée court-termiste. Il y a lieu de proposer à la politique européenne de nouvelles voies quant à la manière dont la tendance actuellement prédominante, qui consiste à assurer la transparence des entreprises au profit de leurs seuls actionnaires, pourra être corrigée grâce à une compréhension plus globale de l'entreprise en tant qu'"entreprise durable", dans l'intérêt de son développement à long terme <sup>(5)</sup>.

2.6 La sortie de crise, l'orientation sur le long terme, la bonne gouvernance d'entreprise, la capacité d'innovation et une collaboration entre employeurs et travailleurs marquée par la confiance, sur la base de droits de participation obligatoires, sont autant de facettes d'un seul et même concept pour l'avenir de l'Europe. Le CESE propose que la notion d'"entreprise durable" soit consacrée par la politique européenne et soutenue à titre de nouveau modèle. Cette approche ouvrirait de nouveaux horizons en matière de législation comme d'action entrepreneuriale et politique, afin de motiver et de guider les acteurs à l'œuvre sur le terrain pour la mise en application d'une gouvernance d'entreprise durable. Il convient de s'accorder sur les éléments de l'"entreprise durable". Sa mise en œuvre concrète doit tenir compte de la situation dans chaque entreprise et, en pratique, différera d'un pays à l'autre.

## 3. Le modèle de l'entreprise durable

3.1 L'entreprise durable <sup>(6)</sup> constitue un modèle apte à convertir les lignes directrices de la politique européenne en une méthode globale de gouvernance d'entreprise qui combine, dans le cadre d'un concept cohérent, les objectifs d'efficacité économique avec ceux de nature sociale et écologique. L'entreprise durable repose sur l'idée que les entreprises sont des

<sup>(1)</sup> Directive 2002/14/CE.

<sup>(2)</sup> Directive 2009/38/CE sur le comité d'entreprise européen.

<sup>(3)</sup> Directives 2001/86/CE et directive 2003/72/CE (sur la participation des travailleurs dans les SE et les SCE).

<sup>(4)</sup> Notamment la directive 77/187/CEE (licenciement collectif) et la directive 2001/23/CE (transfert d'entreprise).

<sup>(5)</sup> Cf. également les propos de M. BARNIER, commissaire en charge du marché intérieur et des services: "Nous devons réduire les tendances préjudiciables et court-termistes. Une bonne gouvernance d'entreprise peut nous aider à y parvenir." Discours d'ouverture de la onzième conférence européenne sur la gouvernance d'entreprise, organisée à Varsovie le 15 novembre 2011.

<sup>(6)</sup> Vitols, Sigurt /Norbert Kluge (éd.) (2011), "The Sustainable Company: a new approach to corporate governance" (L'entreprise durable: une nouvelle approche de la gouvernance d'entreprise). Bruxelles, ETUI

"organisations sociales" dans lesquelles il convient de tenir compte de la "voix" des travailleurs. Il en résulte que les décisions concernant l'entreprise sont davantage prévisibles, pour les deux parties, comme aussi pour les clients. Elles sont moins vulnérables à des interventions extérieures visant uniquement à répondre à des objectifs de rendement à court terme.

3.2 Les caractéristiques essentielles de l'entreprise durable sont les suivantes <sup>(7)</sup>:

- 1) Le concept ressortit à une démarche de "parties prenantes multiples", dans le cadre de laquelle les propriétaires d'une entreprise agissent de concert avec d'autres acteurs essentiels, comme les travailleurs ou les acteurs de la région où l'entreprise est implantée.
- 2) La détermination des objectifs de l'entreprise et de leur réalisation est le fruit d'un effort commun des travailleurs et des dirigeants, sans qu'il y ait pour autant volonté d'empiéter sur les prérogatives de ces derniers en matière de direction; différentes formes de participation des travailleurs, qui ont fait leurs preuves dans la pratique, sont disponibles à cet effet.
- 3) La gouvernance d'entreprise est orientée sur le long terme. La fixation des objectifs de l'entreprise doit être compatible avec ses visées en matière de durabilité.
- 4) Pour diriger une entreprise durable, la direction doit en avoir une vision complète. Les consignes pour l'établissement de rapports doivent obligatoirement refléter les différentes dimensions d'une gestion durable de l'entreprise <sup>(8)</sup>.
- 5) La rémunération des dirigeants et des cadres doit être liée à leur volonté de parvenir à réaliser les objectifs de durabilité, laquelle couvre également des efforts dans le domaine social, par exemple en matière de santé et de sécurité au travail, de formation professionnelle et continue et d'égalité des chances.
- 6) L'entreprise durable a besoin d'investisseurs qui s'intéressent plutôt à des objectifs de rendement à long terme.

3.3 L'entreprise durable ne peut fonctionner avec succès que si elle respecte un principe de gestion spécifique, celui de "la relation équitable", où toutes les parties prenantes (direction, représentation des travailleurs, investisseurs et régions concernées) bénéficient de la possibilité de s'impliquer dans la mutation des entreprises d'une manière pertinente et dans une optique de résolution des problèmes, sans qu'il y ait pour autant volonté d'empiéter sur les prérogatives des dirigeants en matière de direction d'entreprise. Il s'agit là d'une démarche qui permet de mieux maîtriser et anticiper les restructurations, particulièrement en temps de crise.

3.4 Le concept de "relation équitable" repose, en cas de vente ou de reprise d'entreprises, sur des accords contraignants entre les parties prenantes quant aux perspectives commerciales à

long terme et à la dimension sociale et garantit autant que faire se peut le maintien des sites et des emplois. En particulier lorsque des sociétés ou parties de sociétés sont achetées et vendues par-delà les frontières nationales, ainsi que dans le cas de restructurations, les principes suivants s'appliquent:

- un concept industriel et de conduite de l'entreprise qui soit compréhensible et inscrit dans la durée,
- des garanties obligatoires concernant les investissements, le maintien des sites et de l'emploi,
- en cas de restructuration, l'examen de toutes les solutions de substitution au licenciement,
- le maintien des acquis sociaux obtenus antérieurement et des conventions collectives,
- la possibilité de vérifier si les accords et les engagements sont bien mis en œuvre.

3.5 La réalisation de l'entreprise durable va de pair avec la participation obligatoire des travailleurs au niveau national et transnational au moyen de l'information, de la consultation et, lorsqu'elle est prévue, de la participation dans les organes de l'entreprise. De ce point de vue, l'expérience a également montré que les pays qui accordent aux travailleurs des droits de participation étendus et dans lesquels les relations entre les partenaires sociaux fonctionnent de manière satisfaisante avaient mieux surmonté la dernière crise que les autres. Leur utilisation aux fins du développement à long terme de l'entreprise suppose que la politique européenne, dans le cadre de ses compétences en matière d'aménagement du marché intérieur, instaure en ce sens des mesures incitatives et des obligations juridiques, dans le cadre de la gouvernance d'entreprise.

#### 4. Actions requises au niveau européen – Recommandations politiques

##### 4.1 Améliorer le cadre juridique dans l'optique d'une gestion durable des entreprises

4.1.1 Travailler, investir et faire preuve d'esprit d'entreprise doivent valoir la peine en Europe. L'entreprise durable propose le modèle approprié à cet égard. Elle poursuit des objectifs tout à la fois économiques, sociaux et environnementaux de long terme. Une telle entreprise est dirigée selon le principe de la "relation équitable", selon lequel le changement constitue, parmi les missions de l'entreprise, un défi gratifiant, et ne remet pas en question les acquis et les droits sociaux des salariés.

4.1.2 Le CESE estime que la politique européenne se doit de continuer à renforcer les fondements de la coopération entre les principales catégories économiques et souhaiterait que la Commission européenne reprenne ses travaux en vue d'adapter les droits des travailleurs et de leurs représentations aux réalités du marché intérieur européen et de les consolider, en prenant appui sur les normes déjà mises en place en Europe concernant la participation des travailleurs. Un des enjeux consiste également à engager des initiatives législatives visant à améliorer les bases d'action pour la mise en œuvre du nouveau modèle ébauché.

<sup>(7)</sup> Vitols, S. (2011), "What is the Sustainable Company?", in: Vitols, S. et N. Kluge (éd.): *The Sustainable Company: a new approach to corporate governance* (L'entreprise durable: une nouvelle approche de la gouvernance d'entreprise). Bruxelles, p. 15-37;

<sup>(8)</sup> Le rapport 2011 sur la durabilité publié par la société Volkswagen en est une illustration exemplaire; <http://www.volkswagen.de/de/Volkswagen/nachhaltigkeit.html>

4.1.3 Les entreprises dans lesquelles le principe de "relation équitable" est appliqué sont particulièrement aptes à anticiper et gérer les changements structurels. Le bon sens économique impose donc également, à cet effet, de renforcer la participation des travailleurs pour ce qui est d'aménager le changement et de l'anticiper. L'environnement réglementaire européen doit être amélioré en ce sens. Conformément à l'objectif de durabilité de la stratégie Europe 2020, ces mesures favoriseraient la coopération entre les principales catégories économiques, dans l'intérêt de la démocratie en Europe et de la bonne compétitivité de l'économie européenne.

#### 4.2 *Consolider et mettre en œuvre les droits européens relatifs à la participation des travailleurs*

4.2.1 Le droit européen des sociétés ne cesse d'être développé, dans le but d'améliorer la liberté d'établissement et la mobilité des entreprises au sein du marché intérieur. L'élaboration des règles en matière de gouvernance d'entreprise s'effectue de plus en plus au niveau européen. De l'avis du CESE, les responsables politiques européens se doivent de placer sur un même plan, dans la législation européenne, l'ensemble des acteurs économiques concernés (entreprises, investisseurs et travailleurs) pour leurs interventions au niveau national et transnational<sup>(9)</sup>. Le "bilan de santé" des directives européennes relatives à la participation obligatoire des travailleurs qui a été annoncé par la Commission européenne ne doit pas servir d'alibi pour ne pas prendre d'initiatives politiques importantes. À cet égard, le CESE se rallie au point de vue du Parlement européen lorsqu'il estime qu'il convient de consentir de nouveaux efforts politiques afin de renforcer les possibilités de participation des travailleurs au niveau transnational, sur le lieu de travail et dans l'entreprise.

4.2.2 Le CESE juge qu'il est nécessaire, dans ce contexte, de mieux transposer le droit fondamental européen en matière de participation des travailleurs dans la législation nationale et de mieux le décliner dans le droit européen. Il convient en particulier de consolider dans la législation européenne, sur la base de l'acquis existant, les dispositions relatives à la participation obligatoire des travailleurs<sup>(10)</sup>.

— Le Parlement européen a récemment commandé une étude qui propose d'étendre de manière générale la directive cadre de l'UE sur l'information et la consultation (2002/14/CE) à la participation des représentants des travailleurs dans les organes de l'entreprise.

— Les directives déjà en vigueur sur la participation des travailleurs en cas de transfert et de reprise d'établissements<sup>(11)</sup>, sur les normes relatives à l'information et à la consultation<sup>(12)</sup>, sur l'institution du comité d'entreprise européen<sup>(13)</sup> et sur l'implication des travailleurs dans la société européenne ou société coopérative européenne (SE/SCE)<sup>(14)</sup> ont été élaborées à des moments différents. Le CESE suggère d'examiner sérieusement dans quelle mesure leur consolidation au sein d'une directive cadre européenne pourrait au

moins favoriser l'harmonisation des différentes définitions de l'information et de la consultation ainsi que, lorsqu'elle est prévue, de la participation dans les organes de l'entreprise.

4.2.3 De telles mesures amélioreraient l'environnement réglementaire européen. Il serait de la sorte plus facile d'investir, de produire et de travailler en Europe. En conséquence, le CESE soutient expressément ces recommandations et espère que les institutions européennes procéderont prochainement à leur mise en œuvre.

— Les droits de participation obligatoires actuels seraient ainsi systématiquement généralisés, y compris dans le cadre des mesures législatives futures, et devraient être transposés dans la législation nationale<sup>(15)</sup>. Les entreprises bénéficieraient de ce fait d'une meilleure sécurité juridique.

— Cette démarche aiderait également à parvenir à la cohérence nécessaire dans le corpus législatif européen. En effet, le principe de la participation des travailleurs a trouvé une traduction dans plusieurs directives de l'UE, lesquelles ont été adoptées à des époques différentes et contiennent des définitions divergentes de l'information, de la consultation et, lorsqu'elle est prévue, de la participation des travailleurs dans les organes de l'entreprise.

4.2.4 Le CESE plaide pour une consolidation des dispositions relatives à la participation des travailleurs dans l'ensemble de la législation de l'UE, en prenant en compte les différentes questions en jeu. Concernant le contenu de ces droits, les actes législatifs suivants doivent servir de référence: la directive révisée 2009/38/CE sur le comité d'entreprise européen (notamment en ce qui concerne la définition de l'information et de la consultation ainsi que des restructurations), ainsi que la directive cadre 2002/14/CE sur l'implication des travailleurs dans la société européenne (en ce qui concerne la participation dans les organes de l'entreprise).

4.2.5 Dans le cadre de ces diverses mesures, le droit européen doit, selon le CESE, garantir et consolider les droits de participation nationaux existants, ainsi que les dispositions européennes en vigueur. Cette observation vaut notamment pour la participation des travailleurs dans les organes de l'entreprise. Cependant, eu égard à la diversité des situations et des régimes existant au niveau national, il serait peu judicieux, voire contreproductif, d'imposer un modèle européen unique de participation des travailleurs.

— Le droit européen qui réglemente le transfert transfrontalier du siège d'entreprises et les fusions d'entreprises et instaure des modèles européens de sociétés, ne doit pas servir d'échappatoire pour éviter la participation des travailleurs dans l'entreprise.

— Il existe de bonnes raisons d'introduire de manière généralisée la participation obligatoire des travailleurs en tant que disposition standard du droit européen des sociétés, dans le respect toutefois de la diversité des législations nationales en matière de droit des sociétés.

<sup>(9)</sup> Résolution du Parlement européen du 14.6.2012 sur l'avenir du droit européen des sociétés.

<sup>(10)</sup> Cf. également PE 2012/2061.

<sup>(11)</sup> (directive 2001/23/CE).

<sup>(12)</sup> (directive 2002/14/CE).

<sup>(13)</sup> (directive 2009/38/CE).

<sup>(14)</sup> (directive 2001/86/CE et directive 2003/72/CE).

<sup>(15)</sup> Voir également l'étude "Relations between company supervisory bodies and the management. National systems and proposed instruments at the EU level with a view to improving legal efficiency" ("Relations entre l'organe de surveillance des entreprises et le management. Régimes nationaux et propositions d'instruments au niveau européen en vue d'améliorer l'efficacité juridique", Parlement européen, 2012, PE 462.454 <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75509>).

#### 4.3 Définir des dispositions minimales contraignantes pour les restructurations

4.3.1 Au vu de l'ampleur croissante des restructurations<sup>(16)</sup> et du climat de plus en plus agressif qui préside au financement des entreprises, le CESE estime qu'il s'impose de suivre au niveau national et européen des voies innovantes, qui d'une part marquent bien le caractère ouvert et attrayant de l'Europe aux yeux des investisseurs mais aussi, d'autre part, - comme souligné dans l'avis du Comité sur le Livre vert intitulé "Restructurations et anticipation du changement" -, qui préparent les entreprises et les travailleurs à relever de nouveaux défis, afin de minimiser les retombées sociales négatives des changements et d'optimiser les perspectives de réussite des restructurations<sup>(17)</sup>.

4.3.2 La crise financière a mis en évidence la nécessité d'une nouvelle approche, afin de faire en sorte que, au sein de l'entreprise, l'objectif d'une création durable de valeur passe avant la recherche de bénéfices à court terme. Une réponse politique efficace aux défis de la restructuration nécessite une approche intégrée couvrant plusieurs domaines (tels que l'emploi, l'éducation, l'innovation et la politique industrielle). Ce faisant, il convient de prendre également en compte les intérêts des travailleurs dès lors qu'ils sont touchés par les décisions des entreprises. Le concept d'entreprise durable est orienté vers le long terme et apporte une réponse pratique au défi que constitue pour la politique européenne le fait de devoir aider les entreprises à créer une "croissance durable".

4.3.3 Le CESE considère qu'il n'est possible d'anticiper le changement qu'à condition de créer un climat de confiance

réciproque et d'impliquer comme il se doit les partenaires sociaux et la société civile organisée<sup>(18)</sup>. Cela suppose aussi que les travailleurs puissent agir en amont des décisions de l'entreprise en exerçant leur droit à l'information et à la consultation et en utilisant ce droit aux fins de la résolution effective des problèmes au niveau local<sup>(19)</sup>. À cet égard d'ailleurs, la directive de 2009 sur le comité d'entreprise européen autorise l'implication en temps utile des travailleurs dans les affaires transfrontalières.

4.3.4 Le traitement approprié des restructurations fait depuis longtemps l'objet de débats au niveau européen, auxquels les partenaires sociaux européens et le Parlement européen principalement, ainsi que le CESE, participent activement aux côtés de la Commission.

4.3.5 La résolution du PE du 15 janvier 2013 marque pour l'heure une nouvelle étape dans ce débat. Cette résolution réclame notamment à une large majorité un cadre juridique incluant des normes minimales à appliquer lors des restructurations, afin de minimiser les coûts sociaux et économiques et de promouvoir l'anticipation<sup>(20)</sup>. Ce cadre doit notamment imposer l'obligation d'adopter une planification stratégique et de prendre des mesures préventives en matière de formation et de recyclage, ainsi que des mesures visant à préserver l'emploi et la main-d'œuvre en cas de restructurations, et des dispositions encourageant les entreprises en situation de restructuration à coopérer de manière préventive avec les services régionaux (principalement l'administration, les services de l'emploi) et les chaînes locales d'approvisionnement.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président  
du Comité économique et social européen*

Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Eurofound 2012: rapport de l'Outil de veille sur les restructurations d'entreprises, "After restructuring: labour markets, working conditions and life satisfaction" ("Après la restructuration: marchés du travail, conditions de travail et satisfaction individuelle").

<sup>(17)</sup> Avis du CESE du 11.7.2012 sur le thème "Restructurations et anticipation du changement", (JO C 299 du 4.10.2012), paragraphe 1.3.

<sup>(18)</sup> Avis du CESE du 11.7.2012 sur le thème "Restructurations et anticipation du changement", (JO C 299 du 4.10.2012), paragraphe 1.3.

<sup>(19)</sup> Partenaires sociaux européens: Orientations de référence pour gérer le changement et ses conséquences sociales, adoptées le 16.10.2003.  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2750&langId=en>

<sup>(20)</sup> Résolution du Parlement européen du 15.1.2013 concernant des recommandations à la Commission sur l'information et la consultation des travailleurs, l'anticipation et la gestion des restructurations, P7\_TA-PROV(2013)005.

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le dialogue social dans les pays du partenariat oriental»

(2013/C 161/07)

Rapporteur: **M. Veselin MITOV**

Lors de sa session plénière des 18 et 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 dialogue social dans les pays du partenariat oriental"*.

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 91 voix pour et 3 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité exprime son soutien au Partenariat oriental (PO) dont l'ambition est de contribuer au développement économique et social des pays voisins à l'est de l'Europe, de consolider les institutions démocratiques et de promouvoir un socle commun de normes et de valeurs constitutives du projet européen commun.

Il rappelle de ce point de vue l'importance que représente la participation de la société civile ainsi que le rôle indispensable du dialogue social, impliquant les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et syndicats) dans la recherche d'un consensus capable de concilier les intérêts sociaux et économiques différents des entreprises et des salariés.

1.2 Le Comité souligne la spécificité du dialogue social qui doit pouvoir s'exercer aux différents niveaux et dans les différents domaines où les partenaires sociaux peuvent faire valoir des intérêts légitimes. Ceci en parallèle et en complémentarité avec un dialogue civil dont le but est de promouvoir une démocratie participative au sens large. Il rappelle que tant le dialogue social que le dialogue civil reposent sur l'indépendance des partenaires sociaux et des organisations de la société civile (OSC), et demande le respect de cette indépendance comme l'un des droits humains et sociaux fondamentaux, tels que définis par les organisations internationales et européennes.

1.3 Le Comité demande que le respect de ces droits fondamentaux, dont notamment la liberté d'association et la liberté de négociation collective soient pleinement pris en compte dans le PO. Il demande aux pays concernés de faire les efforts nécessaires pour progresser dans l'intégration des normes européennes et internationales, telles que définies par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe) et l'Organisation internationale du Travail (OIT), ainsi que dans la mise en place d'un "État de droit social". Le respect de ces normes doit dès lors faire partie des critères retenus officiellement lors de l'élaboration des "accords d'association" et de leur évaluation. Le PO pourrait ici s'inspirer de la

démarche retenue par la Commission dans l'élaboration de son "Système Généralisé de Préférence" (GSP+) au niveau commercial.

1.4 Le Comité considère que le PO devrait contribuer effectivement au renforcement du dialogue social au niveau des pays partenaires et demande, pour cela, que les structures de concertation existantes soient régulièrement consultées aussi bien au moment de la préparation que lors de l'évaluation des "accords d'association". Le Comité rappelle à ce propos que les plans d'actions proposés par le PO couvrent un ensemble de questions dans le domaine de l'énergie, des différents secteurs de la vie économique, du rôle des services publics... qui touchent de très près aux intérêts des salariés et des acteurs économiques et qui justifient une concertation non seulement au niveau de la politique économique d'ensemble, mais aussi au niveau des différents secteurs et territoires concernés.

1.5 Le Comité salue la décision du Forum de la société civile (FSC) d'ouvrir un cinquième groupe de travail consacré au dialogue social, groupe de travail qui s'est réuni pour la première fois à Stockholm en novembre 2012.

1.6 Le Comité demande que soient revus le règlement d'ordre intérieur et les modalités de sélection des OSC du FSC de façon à permettre aux représentants des partenaires sociaux de participer d'une façon conforme à ce que leurs organisations représentent dans la vie des pays concernés. Il souligne qu'une représentation équilibrée des partenaires sociaux et des autres OSC – en se référant pour cela aux trois groupes constitutifs qui coexistent en son sein – devrait permettre de renforcer la représentativité et la légitimité du FSC en tant qu'interlocuteur des autorités nationales et européennes parties prenantes du PO.

1.7 Le Comité souhaite qu'une coordination entre le FSC, ses plateformes nationales et les structures nationales de dialogue social soit établie, afin d'éviter une compétition inutile et dommageable entre les structures. Les représentants des partenaires sociaux, présents au niveau des plateformes nationales, pourraient assurer le lien entre celles-ci et les structures bipartites ou tripartites existantes.

1.8 Le Comité propose que soit créé, au sein du PO, un "panel" spécifique, centré sur la "politique sociale et de l'emploi". Ce panel, qui devrait pouvoir être animé par la DG "Emploi, Affaires sociales et Inclusion" de la Commission, serait chargé, dans l'immédiat, de mettre en œuvre un programme systématique visant à encourager les échanges et à identifier les "bonnes pratiques" entre UE et pays partenaires dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi eu égard aux objectifs définis dans ce domaine par la plateforme thématique II ("Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE"). À plus long terme, le Comité souhaite que ce panel puisse se transformer en "plateforme" thématique. Cette cinquième plateforme permettrait de traiter pleinement les questions de politiques sociales et d'emploi, dont l'importance serait ainsi reconnue à côté des quatre autres priorités définies par le PO.

1.9 Le Comité salue la création d'une "Facilité en faveur de la société civile" et d'une "Fondation européenne pour la démocratie (FED)" et il demande que la FED soit rendue opérationnelle le plus vite possible. Le Comité souhaite que, par la définition de critères objectifs et transparents, ces fonds contribuent effectivement au renforcement de la société civile et de son action, et en particulier au renforcement du dialogue social dans les pays concernés. Le financement d'une recherche sur la situation du dialogue social, pays par pays, permettant de définir des objectifs et indicateurs de progrès de ce dialogue social, pourrait trouver sa place dans les programmes de cette FED. Le Comité demande en outre qu'un programme d'ensemble, sur le modèle de "l'Initiative pour la cohésion sociale dans les pays de l'Europe du sud-est", puisse être mis sur pied pour les pays du PO.

## 2. Le Partenariat oriental et la contribution de la société civile: rétroactes

2.1 Le Partenariat oriental (PO) s'est constitué comme l'approfondissement de la Politique européenne de voisinage (PEV) à l'égard des pays voisins à l'est de l'UE (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie, Ukraine), tout comme l'Union pour la Méditerranée s'est donné pour but le renforcement de la PEV à l'égard des pays voisins au sud de l'UE, afin de d'œuvrer à "l'association politique et l'intégration économique" des six pays partenaires<sup>(1)</sup>. Ce PO fut officiellement lancé le 7 mai 2009, à l'occasion du Sommet des chefs d'État des six pays partenaires, des représentants de l'UE et des États membres, à Prague.

2.2 Le PO propose une double démarche: (1) bilatérale, conçue afin de "créer une relation plus étroite entre l'UE et chacun des pays partenaires"; (2) multilatérale, destinée à "établir un cadre dans lesquels les défis communs puissent être abordés". La Commission a proposé pour cela l'établissement de "quatre plateformes thématiques" réunissant les représentants des pays partenaires, des pays membres de l'UE et des institutions de celle-ci: (1) démocratie, bonne gouvernance et stabilité; (2) intégration économique et convergence avec les politiques européennes; (3) sécurité énergétique; (4) contacts entre les

personnes. En outre, des "initiatives emblématiques" et des "programmes de renforcement des institutions" ont été prévus pour soutenir la démarche proposée.

2.3 Le PO prévoyait d'associer à ses actions "des représentants des gouvernements et la Commission européenne, mais également d'autres institutions de l'UE, des organisations internationales (telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe), des institutions financières internationales, les parlements, les milieux économiques, les autorités locales et un large éventail de parties prenantes dans les domaines couverts par les plateformes thématiques"<sup>(2)</sup>. Il proposait notamment la mise en place d'un "Forum de la société civile" (FSC) appelé à "promouvoir les contacts entre les organisations de la société civiles (OSC) et à faciliter leur dialogue avec les autorités publiques".

2.4 Ce FSC devait favoriser la participation d'un ensemble large d'acteurs, "incluant les syndicats, les organisations d'employeurs, les associations professionnelles, les ONG, les "think-tanks", les fondations non lucratives, les OSC et réseaux nationaux et internationaux et tout autre acteur de la société civile approprié"<sup>(3)</sup>. Après un processus de sélection, organisé par la Commission et le Conseil, des OSC intéressées par y participer, le FSC s'est réuni pour la première fois à Bruxelles en novembre 2009. Il y adopta son règlement d'ordre intérieur, définit ses modalités de travail et élit un comité directeur. Il se réunit depuis chaque année en assemblée générale (Berlin novembre 2010, Poznań novembre 2011, Stockholm novembre 2012) et a encouragé la mise en place de "plateformes nationales" appelées à décentraliser son action au niveau des six pays partenaires.

2.5 Le PO, dont le Comité a, dès le départ, salué le projet<sup>(4)</sup>, a aujourd'hui quatre ans d'existence et a soutenu un ensemble de réformes extrêmement utiles dans le domaine économique, commercial, de l'énergie et de la libre circulation des personnes. S'agissant de la contribution de la société civile au PO, au travers notamment du FSC, le Comité regrette la faiblesse croissante de la participation de représentants de la société civile des pays membres de l'UE aux activités du FSC et demande qu'une réflexion soit engagée, tant au niveau du FSC que de la Commission, portant sur les mesures et les incitants à mettre en œuvre afin de corriger ce déséquilibre. Dans un avis daté du 16 juin 2011<sup>(5)</sup>, le Comité déplorait en outre que les employeurs, les syndicats et les autres organisations socio-économiques (agriculteurs, consommateurs, représentants des PME, etc.) du niveau national ne soient pas associés, ou dans une modeste mesure seulement, aux activités du FSC.

2.6 Le Comité relayait ainsi certaines préoccupations qui avaient été exprimées, de façon récurrente, par les organisations européennes et internationales d'employeurs et de syndicats.

<sup>(1)</sup> Jose Manuel BARROSO, président de la Commission européenne. Conférence de presse, 3 décembre 2008.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil européens, Partenariat oriental, 3 décembre 2008, COM(2008) 823 final, p. 14.

<sup>(3)</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>(4)</sup> Avis du CESE: "Associer la société civile au partenariat oriental, JO C 277 du 17.11.2009, p. 30-36.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur la "Contribution de la société civile au partenariat oriental, JO C 248 du 25.8.2011, p. 37-42.

Mario SEPI, président du Comité, rappelait ainsi, dans une lettre adressée en mai 2011 au Comité directeur du FSC, que le terme de "société civile" inclut non seulement les ONG et les organisations basées sur la communauté (OBC), mais aussi, les "acteurs du marché du travail (les syndicats et les employeurs) ainsi que les organisations représentant les acteurs sociaux et économiques qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens strict (par exemple: les organisations de consommateurs)" <sup>(6)</sup>.

2.7 En réponse, le FSC a accepté (1) d'assouplir quelque peu les règles de sélection des OSC qui, limitant la participation des organisations à l'assemblée du FSC à deux mandats d'un an, conduiraient à terme à la mise à l'écart des organisations d'employeurs ou de syndicats les plus impliquées, et (2) de mettre en place, en son sein, un cinquième groupe de travail, consacré au "dialogue social", ouvert, sans exclusive, aux représentants des organisations d'employeurs et de syndicats. Ce groupe de travail a été mis en place pour la première fois lors l'assemblée générale du FSC, qui s'est tenue à Stockholm, en novembre 2012.

2.8 Le FSC a en outre débattu, déjà lors de son assemblée de novembre 2011 (Poznań), des moyens de consolider son statut et de renforcer son action. Il a ainsi décidé de mettre sur pied une "Association" dotée d'un statut juridique reconnu lui permettant de participer aux programmes de coopération ouverts par la Commission pour le PO ainsi qu'un "Secrétariat permanent" capable d'assurer le travail de coordination inhérent au rôle du FSC. Il a aussi demandé qu'une "Facilité" soit ouverte afin de soutenir la société civile et les OSC. Il a en outre insisté pour que soit reconnue la participation pleine et entière de ses représentants aux différentes activités du PO – depuis les réunions des plateformes multilatérales jusqu'à celles de la Réunion Ministérielle.

### 3. Complémentarité du dialogue social et du dialogue avec la société civile

3.1 Le dialogue social est le dialogue noué entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, directement entre eux, ou communément entre eux et le gouvernement ou ses représentants (ce qui inclut les autorités régionales et/ou locales) dans le but de promouvoir le progrès économique et social et de favoriser un règlement constructif des conflits liés aux différences d'intérêts sociaux et économiques. Le dialogue social vise normalement à produire un cadre normatif, sous la forme de textes de lois ou d'arrêtés gouvernementaux, ou de conventions collectives de travail, liant les signataires et leurs mandants, mais dont la portée peut aussi, par décision du gouvernement et des partenaires sociaux, être élargie à l'ensemble des acteurs de la vie socio-économique. Il s'exerce au niveau des États nationaux selon les règles et procédures mises

en place par ceux-ci. Dans la plupart des pays de l'UE et voisins de celle-ci, il s'appuie sur l'existence de structures bipartites ou tripartites de consultation et de négociation.

3.2 Le dialogue social implique la reconnaissance de droits sociaux fondamentaux, définis par l'Organisation Internationale du travail (OIT), par la Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe) et la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Elle inclut donc, par le fait même, la reconnaissance de l'indépendance des organisations syndicales et d'employeurs, et du droit des salariés ou employeurs à s'affilier à l'organisation de leur choix (Convention 87 de l'OIT).

3.3 Le dialogue civil est le dialogue que nouent ensemble les OSC et entre celles-ci et le gouvernement ou ses représentants avec pour objectif de promouvoir la démocratie participative, en s'appuyant pour ce faire sur l'expertise et l'engagement des citoyens au travers d'organisations mises sur pied par ceux-ci, soit pour défendre des intérêts déterminés, soit pour promouvoir certains objectifs ou certaines valeurs. Dans nombre de pays de l'UE ou voisins de celle-ci, le dialogue civil s'exerce au niveau national via des structures de type "conseil social et économique" ou "comité de consultation de la société civile".

3.4 Le dialogue civil exige la reconnaissance des droits civils et humains fondamentaux, notamment la liberté de s'exprimer, de s'associer et de manifester. Ces droits sont définis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

3.5 Si le dialogue social et le dialogue civil s'exercent d'abord au niveau des États nationaux, leur importance a été cependant reconnue aussi au niveau européen, où ils s'exercent selon des modalités diverses. Le Comité économique et social européen, en tant qu'organe consultatif de la société civile européenne, et notamment en raison du fait qu'il est composé à parts égales de représentants d'organisations d'employeurs (Groupe I), de salariés (Groupe II) et d'autres organisations de la société civile (Groupe III) a la "capacité de se situer à l'intersection du dialogue social et civil" et est ainsi en mesure "de faciliter le processus d'élaboration conjointe de points de vue impliquant les différentes catégories d'activité économique, sociale et civile qu'il représente" <sup>(7)</sup>.

### 4. Le dialogue social dans les six pays partenaires du PO

4.1 Le Comité a, dans plusieurs de ses avis, traité de la situation des partenaires sociaux et du dialogue social dans les six pays du PO. Il n'était pas possible, dans le cadre de cet avis, et en sachant les différences parfois importantes qui existent entre les différents pays, d'analyser la situation pays par pays. Le Comité renvoie pour cela aux précédents avis dans

<sup>(6)</sup> Lettre de Mario SEPI, Président du Comité, aux membres du Comité directeur du FSC, 19 mai 2011. Le président du CESE reprenait dans sa lettre la définition donnée par la Commission dans ses "Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées" (COM(2002) 704).

<sup>(7)</sup> Allocation d'ouverture de M. Roger BRIESCH, Président du CESE, à l'occasion du séminaire "dialogue social et dialogue civil: différences et complémentarités" tenu à Bruxelles le 10 juin 2003. La composition du CESE est définie par l'Article 300, paragraphe 2 du Traité de Lisbonne.

lesquels des développements parfois importants ont été consacrés à ces questions<sup>(8)</sup> et entend se limiter, dans les réflexions qui suivent, à mettre en évidence un certain nombre de points communs aux différents pays du PO.

4.2 Les organisations d'employeurs et de salariés existent dans les six pays partenaires. Certaines de ces organisations sont issues des organisations sociales ou économiques existant sous le régime soviétique, après un processus de "refondation" entrepris au début des années quatre-vingt-dix. D'autres ont été constituées dans la foulée du processus de démocratisation et de libéralisation économique engagé dans ces pays après la fin de l'URSS. Dans certains pays, un pluralisme des organisations s'est imposé. Dans d'autres, une seule organisation représente les employeurs (l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie) ou les salariés (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie).

4.3 L'indépendance de ces organisations vis-à-vis du gouvernement et des autorités publiques diffère de pays à pays et d'organisation à organisation. En Belarus, le régime actuellement en place n'a jamais hésité à intervenir directement dans le fonctionnement et l'activité des organisations d'employeurs ou syndicales. Dans les pays où une seule organisation d'employeurs ou de salariés existe, le monopole de fait exercé par ces organisations limite parfois significativement le plein exercice des libertés d'association et de négociation collective. Enfin, il faut noter la difficulté récurrente des gouvernements dans tous les pays de la région – et cela inclut ceux qui se réclament officiellement de la démocratie et de l'économie de marché – d'accepter l'indépendance et la légitimité propre des organisations représentatives d'employeurs ou de salariés. Ceci ne concerne d'ailleurs pas que les seuls partenaires sociaux. Les OSC critiques par rapport aux autorités publiques et leurs pratiques en font elles aussi régulièrement l'expérience.

4.4 Dans tous les pays existent des structures nationales de consultation et de concertation, en général au niveau tripartite. Des structures bipartites existent aussi au niveau sectoriel, mais de façon nettement plus disparate. L'OIT a, dans ce domaine, joué un rôle moteur, notamment à travers la mise en place de ses "programmes nationaux pour la promotion du travail décent". Si les structures existent, il n'en reste pas moins que leur fonctionnement laisse encore le plus souvent à désirer. Le dialogue social y est, de l'avis de la plupart des organisations, encore trop souvent formel, épisodique, et de surcroît fortement limité dans les questions qu'il aborde. Les structures tripartites opèrent de fait le plus souvent comme des lieux d'informations des partenaires sociaux par le gouvernement de décisions qui, dans nombre de cas, ont déjà été prises et ne sont plus modifiables. Le PO et les programmes qui l'accompagnent n'ont quasi jamais été intégrés à l'ordre du jour de ces réunions.

<sup>(8)</sup> Cf. en particulier: "La relation UE-Ukraine: un nouveau rôle dynamique pour la société civile", JO C 77 du 31 mars 2009, p. 157-163; "les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée", JO C 120 du 15 mai 2008, p. 89-95 et JO C 299 du 4 octobre 2012, p. 34-38; "La société civile au Belarus", JO C 318 du 23 décembre 2006, p. 123-127; "La participation de la société civile à la mise en œuvre des plans d'action au titre de la politique européenne de voisinage dans les pays du Caucase méridional - Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie", JO C 277 du 17 novembre 2009, p. 37-41.

4.5 Les six pays partenaires ont tous ratifiés les conventions fondamentales de l'OIT, et un certain nombre d'autres conventions importantes, même s'il existe des disparités fortes dans l'intégration par les différents pays de ces conventions (L'Ukraine a ratifié 69 conventions, dont 61 sont en vigueur; la Géorgie s'est limitée à en ratifier et appliquer 16). Les six pays ont aussi intégré les clauses les plus importantes de la Charte sociale européenne (avec certaines réserves, cependant, qui devraient pouvoir être levées, concernant le protocole des réclamations collectives). Tout cela ne signifie cependant pas, loin de là, que les droits sociaux fondamentaux y soient pleinement respectés. Outre le Belarus, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie ont fait l'objet de plusieurs plaintes auprès de l'OIT. La difficulté de la mise en place d'un État de droit dans le domaine social, le peu de considération qu'affichent un certain nombre de gouvernements à l'égard des normes européennes et internationales a des conséquences très directes sur l'exercice de la liberté d'association, le dialogue social, sur les droits sociaux et le statut des salariés en général. Il faut noter en outre, dans tous ces pays, la lenteur et souvent les dysfonctionnements de l'institution judiciaire qui s'avère incapable de "dire le droit" dans le domaine social, en temps utile et de façon suffisamment dissuasive.

4.6 En 2010, le FSC avait soutenu un projet de recherche, portant sur la situation du dialogue social dans les différents pays, proposé par la "Fondation pour le Partenariat Eurasie" (FPE). Le Comité souligne l'intérêt de ce projet, qui rejoint celui développé par la "Facilité pour une société civile" de dresser la cartographie des organisations composant la société civile dans les différents pays. Le projet initial, qui devrait associer étroitement les représentants des partenaires sociaux, devrait pouvoir s'intégrer dans cette recherche sur la société civile. Il devrait couvrir les différents niveaux du dialogue social (national, régional, local; tripartite, bipartite) et se donner comme but d'identifier les freins et les obstacles à la mise en œuvre d'un dialogue social effectif dans les différents pays. Le Comité demande que ce projet soit repris parmi les priorités des programmes auxquels le FSC devrait avoir accès.

4.7 Le FSC a élaboré, avec le soutien d'organisations de la société civile, un "Index de l'Intégration Européenne pour les pays du PO", un outil d'analyse destiné à mesurer annuellement les progrès réalisés par chacun des pays du PO tant dans leur inter-coopération que dans leur coopération vis-à-vis de l'UE. Le Comité constate cependant que si cet Index intègre toute une série d'objectifs liés au PO, il ne prend cependant que peu en considération la dimension sociale, l'emploi, le respect des libertés et des droits sociaux fondamentaux ou les progrès à réaliser dans le domaine d'un dialogue social authentique. Le Comité demande en conséquence que cet Index soit revu et complété, et demande au FSC de s'appuyer pour ce faire sur l'expertise des institutions européennes dans ce domaine. Notamment, celle du Conseil de l'Europe et les critères définis pour le "Système généralisé de Préférence" (GSP+) par la Commission dans le cadre de sa politique de coopération commerciale.

## 5. Le débat sur les questions liées au dialogue social, la politique sociale et l'emploi dans le cadre du FSC

5.1 Le Comité avait souligné dès le départ l'importance de l'association de la société civile au projet du PO. Le FSC a été mis sur pied dans cet esprit. En 2009, une sélection des OSC intéressées à y prendre part a été organisée, en se fondant sur les critères (origine géographique/ nationalité, diversité et proportionnalité, expérience dans les questions liées à l'UE, la PEV et le PO) retenus dans le "Concept Paper" rédigé par la Commission<sup>(9)</sup>. Le Comité regrette à ce propos l'absence de toute exigence propre de représentativité, qui a conduit, et ce bien que le second critère mentionne explicitement les organisations d'employeurs, les organisations syndicales et les associations professionnelles, à une sous-représentation marquée des partenaires sociaux.

5.2 Le dialogue social, la politique sociale et de l'emploi, le respect des droits sociaux fondamentaux n'ont pu jusqu'à présent être traités dans un groupe de travail propre du FSC. Certes, certaines de ces questions ont été abordées dans le cadre du groupe de travail II ("L'intégration économique et la convergence avec les politiques européennes") ou du groupe de travail I (démocratie, droits humains, bonne gouvernance et stabilité). Il est clair cependant que ces questions, s'ajoutant à un agenda déjà fort chargé, n'ont pu bénéficier de toute l'attention qu'elles requièrent.

5.3 Le Comité salue en conséquence la décision du FSC d'ouvrir un cinquième groupe de travail consacré au dialogue social, lequel ne devrait d'ailleurs pas se limiter à encourager le dialogue social au niveau des six pays partenaires mais devrait pouvoir s'intéresser surtout à la politique économique et sociale au sens large, au rôle des services publics, au fonctionnement du marché de l'emploi, à la formation professionnelle, aux conditions de travail, aux relations de travail comme telles, bref, à tout ce qui constitue normalement le contenu du dialogue social, en ce y compris la protection sociale, le respect des droits sociaux, l'égalité de genre, la lutte contre l'économie informelle, contre la paupérisation, les problèmes posés par une immigration souvent massive.

5.4 Il va de soi que, sur nombre de ces questions, le groupe de travail consacré au dialogue social devra se coordonner avec les autres groupes de travail, en particulier ceux traitant des droits humains, de la bonne gouvernance ou de l'intégration économique. Il faut ajouter que, si la composition de ce groupe de travail suppose la participation de représentants des partenaires sociaux, celle-ci doit être comprise sans exclusive: d'autres représentants, d'organisations de consommateurs, d'agriculteurs ou d'OSC actives dans la sphère sociale devraient pouvoir eux aussi y participer. Ceci vaut bien entendu aussi pour la composition des autres groupes de travail qui devraient pouvoir inclure les représentants d'organisations d'employeurs et syndicales intéressés par leur problématique.

5.5 La mise sur pied de ce cinquième groupe de travail implique la participation au niveau du Comité directeur du FSC de ses animateurs (un animateur issu de l'UE, un autre des pays partenaires), celui-ci passant ainsi de 17 à 19 membres.

Le Comité rappelle cependant que ceci ne doit pas être considéré comme une représentation suffisante des partenaires sociaux à la direction du FSC. Le Comité demande en conséquence que le règlement intérieur du FSC soit revu de façon à garantir une représentation plus adéquate des partenaires sociaux. Il serait souhaitable aussi que chaque "Groupe" - entendu ici au sens que leur donne le Comité ("employeurs", "organisations syndicales", "autres OSC") - puisse être responsable de la sélection de ses propres membres, dans le cadre de critères adaptés à la situation des organisations appartenant à chacun de ces "Groupes".

5.6 Le PO doit être une occasion de renforcer le dialogue social, ayant lieu dans les structures existant formellement dans les pays partenaires. Jusqu'à présent, le FSC a cherché à décentraliser son action à travers la mise en place de "plateformes nationales", fort actives dans la plupart des pays, mais dont le statut vis-à-vis des autorités publiques reste à définir. Il serait souhaitable que, à côté de ces "plateformes" chargées de promouvoir le dialogue civil, les structures nationales tripartites existantes soient reconnues dans leur fonction de promotion du dialogue social, et qu'un lien direct puisse être établi avec le FSC aussi bien qu'avec les "plateformes nationales". Le PO devrait, dans la même ligne, encourager les États partenaires à impliquer systématiquement les partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social national, dans tout ce qui concerne les aspects sociaux et économiques liés à ses activités, ce qui inclut les "accords d'association" établis sur une base bilatérale.

## 6. Les questions liées au dialogue social au niveau du PO

6.1 En 2011, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), faisant le bilan de l'action de la PEV sur les pays se trouvant aussi bien au sud qu'à l'est de l'UE, ont proposé une "stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation"<sup>(10)</sup>. Cette stratégie nouvelle insiste à juste titre sur l'approfondissement de la démocratie, sur l'établissement de partenariats avec la société civile, mais souligne aussi la nécessité d'un soutien à apporter à un développement économique et social durable, en particulier à la croissance économique et à la création d'emplois. La Commission et le SEAE soulignent à ce propos que "la faiblesse de la croissance, la hausse du chômage et l'accroissement du fossé qui sépare les riches et les pauvres sont de nature à aggraver l'instabilité" des pays concernés. Ce qui requiert d'associer au dialogue macro-économique engagé avec les pays partenaires un "dialogue renforcé sur les politiques sociales et de l'emploi".

6.2 L'évaluation que mènent la Commission et le SEAE exprime certes la prise en compte des bouleversements qui se sont déroulés dans les pays au sud de la Méditerranée. Le constat dressé a cependant une portée plus large. Le problème du chômage, de la paupérisation, de l'économie informelle, celui de l'immigration, du trafic humain, etc. constituent une réalité à l'est aussi bien qu'au sud, une réalité dont les effets déstabilisateurs ont un impact non seulement sur les institutions politiques des pays concernés, mais aussi sur l'ensemble de la

<sup>(9)</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>(10)</sup> "Communication de la Commission 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.

région. Le Comité, qui a exprimé en 2011 son soutien à la stratégie nouvelle proposée<sup>(11)</sup>, souhaite en conséquence que les priorités pour une croissance équilibrée et durable, porteuse de création d'emplois et d'une plus grande sécurisation sociale, soient pleinement prises en compte dans les orientations futures du PO.

6.3 Le PO inclut un certain nombre d'objectifs dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi, en relation avec sa politique "d'intégration économique et de convergence avec les politiques européennes" (Plateforme thématique II). La DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, de la Commission a mis sur pied, dans ce cadre, plusieurs activités visant à promouvoir les "meilleures pratiques" dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi. Un programme plus structuré n'a cependant pu être mis sur pied jusqu'à présent, du fait de l'opposition d'un des pays partenaires mettant ouvertement en doute l'intérêt de ces questions pour le PO. Le Comité espère que cet obstacle puisse être levé et demande aux responsables de la Commission de reprendre la discussion avec le nouveau gouvernement de ce pays afin que celui-ci adopte dans ce domaine une attitude désormais plus constructive.

6.4 Le Comité réaffirme l'importance d'une dimension sociale qui doit être traitée de pair avec la dimension économique du programme de réformes proposé par le PO. Il souhaite en conséquence que, dans l'immédiat, le "panel" proposé par la DG Emploi et Affaires sociales pour traiter des questions liées à la politique sociale et de l'emploi, soit mis sur pied. Ce panel devrait avoir pour but de promouvoir un certain nombre de normes et de "bonnes pratiques" que les pays partenaires et les représentants de l'UE s'accorderaient à considérer comme indicateurs d'un progrès social devant accompagner le progrès économique. Le FSC, à travers son cinquième Groupe de travail, devrait pouvoir être associé à ces travaux. A plus long terme, le Comité souhaite que la répartition des priorités du PO en quatre plateformes soit revue et qu'une cinquième plateforme, centrée sur la politique sociale et de l'emploi, soit dûment institutionnalisée.

6.5 L'inscription d'une politique sociale et de l'emploi parmi les priorités du PO devrait se traduire par un financement suffisant et des programmes adaptés de mise en œuvre de ces priorités. La Commission pourrait s'inspirer pour cela du programme "Initiative pour la cohésion sociale" mis en œuvre, il y a quelques années, dans le cadre du "Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est". L'objectif de ce programme consistait à intégrer mieux la dimension sociale dans le développement économique et les efforts de reconstruction dans la région, et à promouvoir pour cela des réformes du secteur social s'inspirant "des meilleures pratiques européennes".

6.6 Le Comité soutient la mise en place, décidée par la Commission et le SEAE, d'une "Facilité en faveur de la société civile" et d'une "Fondation européenne pour la démocratie" qui devraient contribuer au renforcement de la société civile, des OSC et de leurs capacités d'actions. Il insiste cependant, comme il l'a déjà fait en 2003<sup>(12)</sup> et en 2011<sup>(13)</sup>, pour que la Commission "tire les leçons des expériences acquises lors de la mise en œuvre du mécanisme de financement de la société civile pour les Balkans occidentaux, afin d'éviter un certain nombre de dysfonctionnements", et notamment de prendre mieux en compte la spécificité des partenaires sociaux aussi bien que des autres organisations d'ordre économique et social dans l'accès à ces sources de financement.

6.7 Le Comité souhaite enfin que la dimension sociale soit mieux prise en compte par les organisations qui participent déjà au PO. Il demande ainsi que le Conseil de l'Europe intègre à l'avenir, dans ses rapports et recommandations, une évaluation de la situation des droits sociaux, au regard des principes définis par la Charte sociale européenne, et des articles ratifiés ou non ratifiés par les États concernés. Il souhaite aussi que, dorénavant, une organisation comme l'OIT, en tant qu'organisation tripartite de surcroît très active dans les pays concernés, soit plus étroitement associée aux travaux du PO.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

<sup>(11)</sup> Avis du CESE sur "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation", JO C 43 du 15 février 2012, p. 89-93.

<sup>(12)</sup> Avis CESE sur "Le rôle de la société civile dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne pour les Balkans occidentaux", JO C 80 du 30 mars 2004, p. 158-167.

<sup>(13)</sup> Avis du CESE sur la "Contribution de la société civile au partenariat oriental", JO C 248 du 25 août 2011, p. 37-42.

**Avis du Comité économique et social européen sur «La contribution de la société civile à une stratégie de prévention et de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires» (avis d'initiative)**

(2013/C 161/08)

Rapporteur: **M. SOMVILLE**

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 contribution de la société civile à une stratégie de prévention et de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires"*.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 janvier 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans un monde où nombre de personnes ne mangent pas à leur faim et où les ressources sont limitées, le CESE considère fondamental que le thème de la prévention et de la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires soit mis en bonne place dans l'agenda politique. Aussi, le CESE se réjouit de l'implication du Parlement Européen et des récentes initiatives prises par la Commission dans ce domaine.

1.2 Pour la cohérence des politiques à mener, le CESE insiste sur la nécessité de disposer d'une définition et d'une méthodologie commune au niveau de l'UE pour quantifier les pertes et le gaspillage alimentaires. Toutefois, il estime qu'au vu de la situation et des objectifs fixés, des actions concrètes doivent être entamées sans attendre les résultats des programmes en cours.

1.3 Le CESE encourage le développement et la poursuite de plateformes d'échanges d'expériences sur le thème de la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les différentes régions et États membres de l'Union et ce, afin d'optimiser les moyens consacrés à ces programmes et de promouvoir les initiatives qui s'avèrent efficaces.

1.4 Dans un contexte regrettable de diminution de leurs ressources, et à un moment où la crise économique provoque une forte augmentation de leurs besoins, le Comité insiste tout particulièrement pour que les banques alimentaires puissent bénéficier d'un maximum de transferts de produits encore comestibles de la part de la distribution et des traiteurs-restaurateurs. Il convient notamment de diffuser les initiatives existantes dans certains États membres en matière fiscale, de décharge de responsabilité dans le chef des donateurs ou encore d'adaptations de certaines contraintes administratives pour faciliter les dons tout en garantissant leur sûreté alimentaire.

1.5 La formation a un rôle important à jouer en matière de réduction du gaspillage. L'inclusion de cette thématique dans le

curriculum scolaire des futurs professionnels de la restauration collective et privée, ainsi que dans leurs cours de formation continuée, serait souhaitable. Il pourrait en être de même dans les écoles de designers d'emballages en termes de conservation des aliments et d'une utilisation maximale de leur contenu.

1.6 Pour le CESE, la communication vis-à-vis des consommateurs est évidemment essentielle et sa pertinence découlera d'une bonne analyse des causes du gaspillage. À côté d'une sensibilisation générale sur les impacts du phénomène, un accent particulier sera entre autres mis sur la bonne manière d'interpréter les dates de validité des produits, de planifier les achats, de stocker les aliments et de valoriser les restes d'aliments. On veillera à diffuser des messages adaptés en fonction de la typologie des ménages.

1.7 La recherche dans son ensemble devrait porter une attention particulière à cette thématique, tous les maillons de la chaîne alimentaire étant concernés. Ainsi, la recherche agricole appliquée garde toute sa raison d'être en vue de poursuivre l'amélioration des techniques de production. En aval, les progrès en matière d'emballage devraient aussi contribuer à prévenir et à réduire le gaspillage (conservation, étiquetage intelligent ...).

1.8 Au niveau de la production primaire, on veillera à rendre efficace les outils interprofessionnels prônés par la PAC, et à les faire évoluer dans le sens de la durabilité. Une attention particulière sera donnée aux initiatives de développement des circuits courts qui peuvent jouer un rôle dans la réduction des pertes et du gaspillage.

## 2. Introduction

2.1 Depuis la crise alimentaire de 2008-2009, le thème de la sécurité alimentaire figure toujours à la une des préoccupations de la plupart des cercles de décideurs et organisations internationales. La flambée des cours des céréales et autres cultures en 2012 renforce cet intérêt.

2.2 Une production agricole efficace restera fondamentale dans la réalisation de l'approvisionnement de la population mondiale en nourriture.

2.3 Mais la nécessité d'augmenter la production agricole de 60 %, suite à une population mondiale qui devrait avoisiner les 9 milliards d'individus d'ici 2050, dans un contexte de raréfaction des ressources et de modifications climatiques, devrait se faire en parallèle d'une lutte efficace contre les pertes et le gaspillage alimentaires.

2.4 Les pertes et le gaspillage, qui touchent tous les maillons de la chaîne alimentaire, même si c'est à des degrés divers, sont globalement estimés à 1/3 du volume de nourriture à destination de la consommation humaine (*Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde*, FAO).

2.5 Dans l'UE en 2011, suite à la crise économique et financière, 24,2 % de la population, soit 119,6 millions de personnes, étaient au seuil de l'exclusion sociale. Quand au nombre de bénéficiaires du Plan européen d'aide aux plus démunis est passé de 13 millions de personnes en 2008 à 18 millions en 2010 <sup>(1)</sup>. Les banques alimentaires font donc montre de besoins de plus en plus importants.

2.6 Cet avis s'insère dans la réflexion stratégique "Europe 2020". À ce titre, la Commission européenne, dans sa communication relative à une utilisation efficace des ressources <sup>(2)</sup>, a consacré un paragraphe sur le problème des denrées alimentaires et sur la nécessité d'en réduire le gaspillage.

### 3. La problématique dans sa globalité

#### 3.1 Définitions

3.1.1 Les notions de perte et de gaspillage alimentaire doivent être analysées dans une perspective globale, du stade de la production jusqu'à celui de la consommation, en intégrant les maillons intermédiaires que sont la transformation et la distribution, sans oublier la restauration hors foyer.

3.1.2 Dans l'UE, le stade de la production pèse relativement peu dans les pertes alimentaires. D'autant plus que les produits qui ne respectent pas les normes de production fixées par la réglementation ou le marché et qui ne peuvent être utilisés directement pour la consommation humaine sont en tout ou en partie utilisés pour la transformation. Inutilisables, ils devraient soit être dirigés vers l'alimentation animale, soit destinés à des fins de bioénergie ou encore incorporés dans les sols afin d'en augmenter la teneur en matière organique.

3.1.3 On pourrait définir les pertes et le gaspillage alimentaires comme toute denrée initialement destinée à la consommation humaine, à l'exclusion des produits à usage non alimentaire, qui est jetée ou détruite, à tous niveaux de la chaîne

alimentaire, de la ferme au consommateur. Selon la définition de la FAO, les pertes alimentaires s'observent au début de la chaîne alimentaire (production primaire, stades post-récolte et de la transformation) tandis que le gaspillage alimentaire est plutôt enregistré à la fin de la chaîne (stades de la distribution et du consommateur final).

3.1.4 Ainsi, les résidus de récoltes et les sous produits de la transformation, non comestibles, ne relèvent pas du concept de pertes ou de gaspillage alimentaire. Toutefois, ce qui n'est pas comestible et ne peut être transformé en sous-produits aujourd'hui, pourrait l'être demain en fonction des progrès de la connaissance et de la technique. Aussi ces définitions doivent être considérées comme évolutives.

3.1.5 Concernant le stade de la production toujours, les réformes successives de la PAC enregistrées ces dernières années ont permis une adaptation des outils en vue de prévenir et mieux gérer les situations de surplus sur les marchés. Cependant, des améliorations au niveau du fonctionnement de la chaîne, comme par exemple un réel renforcement du pouvoir de négociation des producteurs agricoles, doivent encore se concrétiser.

#### 3.2 Ampleurs du phénomène au sein de la chaîne alimentaire

3.2.1 Les pertes et le gaspillage alimentaires sont observés dans toutes les régions du monde. Mais selon la FAO, on constate que dans les pays en développement, plus de 40 % de ces pertes se produisent aux stades "après récolte" et de la transformation, tandis que dans les pays industrialisés ce phénomène s'observe principalement aux niveaux distribution et consommation.

3.2.2 Selon une enquête de la Commission européenne publiée en 2010, le volume des déchets alimentaires serait de 179 kg/hab/an. La répartition entre les divers maillons de la chaîne indique 42 % à charge des ménages, 39 % pour les industries alimentaires, 5 % pour la distribution et 14 % pour la restauration hors foyer. À politique inchangée, d'ici 2020, on pourrait tabler sur une augmentation de 40 % de cette quantité. Précisons que les pertes et le gaspillage alimentaires aux stades de l'agriculture et de la pêche n'ont pas été pris en compte dans cette étude.

3.2.3 Une étude menée à Bruxelles sur le contenu des poubelles ménagères montre que le gaspillage alimentaire atteint 11,7 % des ordures ménagères brutes. Il se décompose en produits entamés, périmés et de restes cuisinés à concurrence respectivement de 47,7 %, 26,7 et 25,5 % du gaspillage total.

#### 3.3 Les causes des pertes et du gaspillage alimentaire

3.3.1 Dans les pays en développement et à faible revenus, la majorité des pertes s'observe au stade production et post-récolte, suite à un manque de ressources financières pour répondre au déficit d'infrastructure au sens large.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur "La distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union" (JO C 43 du 15.2.2012 p. 94-98).

<sup>(2)</sup> COM(2011)571 final "Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources" p. 21.

3.3.2 Dans les pays industrialisés par contre, on est davantage face à un problème de comportement. Dans l'Union, ces dernières décennies, l'augmentation de la productivité agricole a permis de garantir l'approvisionnement de la population à un prix raisonnable. Cette évolution, associée à une croissance des revenus disponibles, a fait en sorte que la part du budget consacrée à l'alimentation s'est réduite fortement. Cette tendance peut expliquer en partie l'augmentation du gaspillage dans le chef des consommateurs.

3.3.3 Des raisons sociologiques comme les modifications dans la structure familiale ou les rythmes de vie, contribuent également au phénomène du gaspillage alimentaire.

3.3.4 Certains standards de qualité visuelle appliqués aux produits frais par les chaînes de distribution peuvent être source de gaspillage, car entraînant des refus de produits comestibles au stade production pour des raisons toutes autres que sanitaires.

3.3.5 Chez certains transformateurs, l'adaptation de certaines techniques pourrait contribuer à réduire le gaspillage. En effet, certains emballages sont difficiles à vider complètement; le conditionnement de certains produits ne correspond pas à l'évolution sociologique des ménages ou encore certains emballages se referment mal une fois ouverts, etc.

3.3.6 Même si les pratiques commerciales visent avant tout à encourager les achats, certaines d'entre elles peuvent également être un facteur accentuant une certaine forme de gaspillage (par exemple: communication uniquement sur le prix; trois produits pour le prix de deux ...). Mais ici aussi, des enquêtes font état de différence de comportement significatif selon les profils familiaux.

3.3.7 La confusion est très grande chez les consommateurs entre la «date limite de consommation» et la «date limite d'utilisation optimale», ce qui concourt au gaspillage alimentaire. Au Royaume-Uni, les recherches menées sur l'étiquetage indiquent que 45 à 49 % des consommateurs interpréteraient erronément les dates de validité des produits, entraînant 20 % du gaspillage alimentaire total évitable (WRAP – *Waste and Resources Action Programme*).

#### 3.4 Les impacts des pertes et du gaspillage alimentaires

3.4.1 Les impacts des pertes et du gaspillage alimentaire sont de trois ordres: économique, social et environnemental.

3.4.2 L'impact environnemental est le plus tangible car il se traduit directement par une augmentation de la fraction fermentescible des ordures ménagères. À côté des déchets générés, tout gaspillage alimentaire signifie une perte de ressources nécessaires à la production, à la transformation et à la distribution du produit. Plus le gaspillage aura eu lieu loin dans la chaîne alimentaire au plus le gaspillage de ressources sera élevé.

3.4.3 La production de gaz à effet de serre (GES) contribue négativement aux modifications climatiques. Le stade "ménage" présenterait l'impact le plus important sur ce plan, avec 45 % des émissions estimées liées au gaspillage alimentaire; le secteur de la transformation comptant pour environ 35 % des émissions annuelles (*Preparatory study on food waste across EU 27*, résumé, octobre 2010). Mais selon cette même étude, les estimations de production de GES sont à considérer avec prudence, car dépendantes de la fiabilité des chiffres quantifiant le gaspillage alimentaire.

3.4.4 Pour le consommateur ainsi que pour les autres maillons de la filière tout gaspillage se traduit par une perte financière. Les politiques qui se renforceront à l'avenir en matière de déchets, seront source de coûts supplémentaires (coût de mise en décharge, taxes ...) pour les différents acteurs de la chaîne. Cette orientation ne peut qu'inciter à investir dans la prévention.

3.4.5 Aux plans social et éthique il est inconcevable de ne pas réagir politiquement en vue de réduire l'ampleur des pertes et du gaspillage alimentaires, particulièrement à un moment où la crise économique met en situation de plus en plus précaire un nombre croissant de personnes dans l'espace européen. Les besoins des banques alimentaires, qui sont en augmentation constantes, illustrent cette tendance préoccupante.

#### 4. Quelques initiatives en cours

4.1 De nombreuses initiatives sont développées aux plans global, européen, national et local. Elles vont des études de comportement et de quantification aux projets concrets de terrain.

4.2 Parmi les projets internationaux, notons l'initiative mondiale de la FAO sur les pertes alimentaires et la réduction des déchets (*Save Food*), qui établit des partenariats public-privé et une élaboration des politiques qui soit fondée sur des données probantes, ainsi qu'un soutien aux investissements fondés sur la mobilisation des ressources, des évaluations cohérentes et coordonnées et une analyse des données relatives aux pertes et au gaspillage alimentaires; sur la sensibilisation; sur la création de réseaux et le renforcement des capacités parmi les acteurs du système alimentaire et agricole.

4.3 Le 19 janvier 2012, le Parlement européen a approuvé une résolution sur la stratégie visant une meilleure efficacité de la chaîne alimentaire. Il a demandé à la Commission européenne de prendre des mesures pratiques pour réduire de 50 % le gaspillage alimentaire d'ici 2025. Le PE souhaite qu'une stratégie coordonnée associant des mesures européennes et nationales soit mise en place de manière à diminuer les pertes à chaque étape de la chaîne alimentaire.

4.4 Dans sa communication sur l'utilisation efficace des ressources<sup>(3)</sup>, la Commission y réserve un chapitre sur les denrées alimentaires et invite les États Membres à régler le

(3) COM(2011)571 final "Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources".

problème du gaspillage alimentaire dans le cadre de leurs plans nationaux de prévention des déchets. On y précise que le gaspillage alimentaire devra être réduit de moitié d'ici 2020.

4.5 La Commission a publié en août 2011 des "lignes directrices sur la préparation des programmes de prévention des pertes alimentaires", qui visent à aider les États membres à élaborer des programmes nationaux de prévention des déchets dans le domaine des pertes alimentaires. En outre, la Commission a créé un site web consacré à ce thème, qui contient des informations sur la prévention des pertes alimentaires (par exemple, dix conseils pour limiter les déchets alimentaires, une feuille de clarification sur la différence entre les indications "à consommer de préférence avant le" et "à consommer jusqu'au", une compilation de bonnes pratiques, etc.).

4.6 Enfin, la Commission travaille actuellement à la rédaction d'une "Communication sur l'alimentation durable", dans laquelle le gaspillage alimentaire sera un chapitre important, et dont la publication est attendue pour fin 2013. Au sein du groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale, un groupe de travail sur les pertes et le gaspillage alimentaires a été constitué afin de permettre un échange sur ce thème entre la Commission et tous les stakeholders importants de la chaîne alimentaire.

4.7 On peut aussi mentionner l'initiative "Greencook", cofinancée par le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), dont l'objectif est de réduire le gaspillage alimentaire. Grâce au partenariat multisectoriel, les diverses initiatives implémentées sur le terrain, font l'objet d'échanges en vue de passer du stade de l'expérimentation à celui de la stratégie généralisée. Les rapports intermédiaires sont encourageants et les enseignements finaux sont attendus pour 2014.

4.8 Le Conseil se préoccupe lui aussi de la question d'une production alimentaire durable. L'idée d'un nouveau modèle alimentaire, avancée dernièrement par l'Autriche et soutenue par 16 États membres, traite entre autres d'aspects relatifs à la valorisation des aliments et entend ainsi contribuer à la prévention de leur gaspillage (voir 16821/12).

4.9 Au Royaume Uni, le WRAP est actif depuis plusieurs années sur la quantification et la mise en place de campagne de prévention en matière de pertes et gaspillage alimentaires. Cette association est à la base d'un accord passé (Courtauld Commitment) entre les principaux détaillants britanniques et un grand nombre des plus importants producteurs de produits alimentaires et de boissons pour favoriser et implémenter toute action pouvant réduire le gaspillage. Depuis son lancement en 2006/2007, on observe une amélioration de la situation au sein de la chaîne alimentaire.

4.10 Le stade de la restauration est également un point critique dans les pertes alimentaires. Un rapport publié en Grande-Bretagne par la Sustainable Restaurant Association (*Restaurant Food Waste Survey Report*, 2010) permet de mieux appréhender ce qui se passe à ce niveau. L'idée de départ était de quantifier plus précisément les déchets alimentaires de dix restaurants membres de la SRA selon trois niveaux: le retour consommateur, le gaspillage lors de la préparation et les

produits abîmés ou inutilisables pour diverses raisons. Enfin, l'analyse devait déboucher sur des recommandations pratiques de réduction des pertes observées.

4.11 Avec les crises économique et financière, les banques alimentaires se plaignent que leurs ressources diminuent alors que leurs besoins augmentent selon les États membres. Des accords existent entre diverses associations caritatives et les acteurs de la distribution et de la transformation afin de permettre l'utilisation de produits alimentaires retirés de la vente. Bien entendu, ces aliments continuent d'offrir toutes les garanties de sécurité sanitaire.

## 5. Observations générales

5.1 Face aux défis que sont l'évolution démographique, le changement climatique et la nécessité d'utiliser efficacement les ressources, la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires doit être considérée comme une partie de la solution au problème de la sécurité alimentaire.

5.2 D'emblée une distinction doit être faite entre l'approche "pays en développement" et "pays industrialisés".

5.3 Dans les pays en développement, les pertes se concentrant sur les premiers maillons de la chaîne, les solutions à préconiser sont d'un autre ordre, et ont déjà fait l'objet de recommandations dans divers documents du CESE. Dans les pays industrialisés, dont l'UE, la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaire devrait cibler en priorité les maillons de la transformation, de la distribution, des consommateurs et de la restauration.

5.4 Dans les pays industrialisés, on est davantage face à un problème de comportement, suite à la diminution du poste "alimentation" dans le panier de la ménagère ces quarante dernières années qui concourt probablement à inciter le consommateur final à être moins attentif vis-à-vis de la nourriture. Certaines enquêtes indiquent que les attitudes face à la nourriture tant dans les achats que dans la consommation, varient selon le profil familial (niveau de revenus, grandeur et âge des ménages ...). C'est un élément dont il faudra tenir compte pour optimiser les actions d'éducation de sensibilisation et d'information qui devront être menées.

5.5 En examinant les nombreuses études et initiatives menées dans le cadre de la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires, on constate qu'il est indispensable, de disposer de chiffres fiables et comparables. Il s'avère aussi prioritaire au niveau de l'Union de disposer d'une définition et d'une méthodologie commune pour quantifier les pertes et le gaspillage. Cela sera effectué dans le cadre du projet "Fusions" du programme-cadre de recherche et de développement technologique (7<sup>e</sup> PC) lancé en août 2012. Ce projet s'intéresse également au partage et au développement de bonnes pratiques, à l'organisation d'événements entre divers partenaires, à l'amélioration de la sensibilisation et à la mise en avant de recommandations politiques.

Toutefois, l'urgence et les objectifs fixés commandent que l'on entame les actions concrètes en parallèle de recherches visant à améliorer les données.

5.6 Afin de valoriser les résultats des diverses expériences existantes aux plans communautaire, national et local, il est nécessaire de créer un cadre favorable au partage d'information et d'initiatives positives.

5.7 D'une manière générale:

- Les efforts pour réduire les pertes et le gaspillage alimentaires doivent être hiérarchisés: premièrement la prévention, ensuite l'utilisation pour la consommation humaine (dons aux banques alimentaires par ex.), puis l'usage en alimentation animale, et enfin, la production d'énergie et le compostage.
- Des actions doivent être menées à chaque niveau de la chaîne alimentaire. On privilégiera au maximum les approches incitatives.
- Toute action en vue de réduire les pertes et le gaspillage ne doit pas transiger avec les exigences de sûreté alimentaire.

5.8 Même si la grande distribution ne représente pas le maillon de la chaîne où le gaspillage alimentaire est le plus important, elle peut jouer un rôle déterminant dans sa réduction, en adaptant certaines pratiques commerciales et en encadrant davantage les consommateurs au plan de l'information et de la sensibilisation.

5.9 Toutefois, en analysant les enquêtes étudiant les pratiques commerciales de vente, il n'est pas toujours aisé d'identifier celles qui influencent clairement dans un sens ou un autre le gaspillage alimentaire. Ces pratiques influenceront positivement ou non le gaspillage selon divers critères comme la taille des ménages, sa typologie ou encore le type de denrées concernées.

5.10 Les conclusions d'une enquête du CRIOC (Centre belge de recherche et d'information des organisations de consommateurs) en matière de pratiques commerciales sur le territoire belge suggèrent certaines initiatives qui pourraient être développées avec la distribution pour inciter les consommateurs à faire des choix responsables. Parmi les pistes évoquées, citons: initier un dialogue avec le consommateur qui pourrait viser l'origine, le mode de production, la qualité nutritionnelle plutôt que le simple facteur prix ou encore favoriser une interprétation correcte des dates de consommation figurant sur l'étiquette.

5.11 A un moment où les banques alimentaires font face à une diminution de leurs ressources en parallèle d'une augmentation des sollicitations, tout doit être mis en œuvre de la part des autorités pour faciliter le transfert des aliments en leur

faveur. Tout en maintenant la sûreté alimentaire comme prioritaire, il est indispensable que les autorités adaptent certaines exigences administratives afin de faciliter le travail des distributeurs qui souhaitent approvisionner les banques alimentaires plutôt que se débarrasser de produits alimentaires encore consommables. Une remarque similaire peut être faite à l'égard des traiteurs-restaurateurs. La promotion d'expériences menées dans certains États membres tant en termes de décharge de responsabilité des donateurs, sous réserve de certaines dispositions, qu'en termes d'incitants fiscaux devrait être encouragée.

5.12 Dans la réflexion menée pour favoriser les produits locaux en restauration collective, on constate que les producteurs et coopératives locaux peuvent être découragés au vu de la lourdeur des procédures. Permettre un accès plus aisé de ces acteurs aux marchés publics pourrait être une partie de la solution. Sur ce plan, les autorités locales ont aussi un rôle à jouer tant sur l'introduction de critères spécifiques pour les cantines sous leur responsabilité, que sur la formation du personnel à une alimentation plus durable.

5.13 Toujours dans le domaine de la restauration, les diverses initiatives démontrent la nécessité de communiquer tant vis-à-vis du personnel que du consommateur en vue de modifier les comportements.

5.14 Le cursus scolaire des futurs cuisiniers devrait être adapté. On pourrait y inclure une sensibilisation aux diverses facettes du gaspillage alimentaire telles que la gestion des stocks, le tri sélectif, les gains financiers possibles ou encore l'approche consommateur.

5.15 Toute politique de prévention doit prendre appui sur une action conjointe et coordonnée de l'ensemble des acteurs concernés. Les mesures à mettre en œuvre devant être différenciées selon les acteurs, le type d'aliments et le mode de consommation visés en vue de déboucher le plus rapidement possible sur des résultats concrets.

5.16 On peut citer comme exemple, la nécessité d'initier un dialogue avec l'industrie de transformation pour qu'elle mette en marché des produits contribuant à une diminution du gaspillage alimentaire des ménages (design des emballages, quantités et formats adaptés pour certains produits alimentaires ...). Cette problématique devrait aussi être insérée dans la formation des designers d'emballages.

5.17 Au stade de la production primaire, différentes pistes pourraient être encouragées et développées:

- poursuivre, voire intensifier la recherche appliquée, tant au plan animal que végétal, en vue de réduire les pertes résultant de maladies, d'un déficit de technicité ou de caprices climatiques; le Partenariat européen d'innovation "Productivité et développement durable de l'agriculture" pourrait s'intégrer dans cette démarche;

- encourager la mise en place d'accords interprofessionnels, d'ailleurs prônés par la PAC actuelle et future, en veillant à leur efficacité et à les faire évoluer dans le sens de la durabilité;
- l'agriculture continuera à jouer un rôle déterminant en tant que fournisseur de l'industrie agro alimentaire, mais la promotion et le développement des circuits courts peuvent contribuer à réduire les pertes et le gaspillage, en supprimant des intermédiaires entre les maillons de la production et de la consommation.

5.18 Actuellement, l'amplitude des pertes alimentaires et du gaspillage ainsi que leurs causes sont en principe bien connues.

Mais il conviendrait de mieux préciser les pertes par cause. Il est clair que les diverses études de quantification des pertes et du gaspillage à divers stades sont fondamentales pour mieux comprendre le phénomène et entamer des actions de prévention, sur base d'arguments sérieux et vérifiables. Ces démarches sont d'autant plus importantes que les coûts liés au gaspillage, via le volume de déchets produits, ne feront qu'augmenter à l'avenir.

5.19 En fait, le gaspillage alimentaire au stade du consommateur a une origine multifactorielle qui se décline différemment selon l'État membre, sa culture, son climat, le régime alimentaire et la typologie des ménages. Cette observation complique davantage le choix d'une communication adaptée à l'échelon européen.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

488<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 20 ET 21 MARS 2013

### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission – les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive»**

COM(2012) 287 final

(2013/C 161/09)

Rapporteur: **M. MALOSSE**

Le 20 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:

*"Communication de la Commission - Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive"*

COM(2012) 287 final.

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

#### **1. Conclusions et recommandations – "Faire des RUP les plateformes de l'Europe"**

1.1 La priorité pour l'UE aujourd'hui vis-à-vis des régions ultrapériphériques (ci-après RUP) doit être de renforcer les liens qui les unissent avec le continent européen et le sentiment d'appartenance au projet européen pour les citoyens. Les RUP peuvent être, dans certains domaines, tels que la biodiversité, l'observation de la planète, les énergies renouvelables et l'intégration des cultures, des laboratoires, des terrains d'expérimentation et même des modèles pour l'Europe.

1.2 Les RUP ont des atouts considérables à apporter pour le futur de l'Europe, entre autres: les talents de leurs femmes et de leurs hommes, leurs productions agricoles, halieutiques et industrielles, leur tourisme de qualité, leur situation géographique de plateformes de l'Europe dans leur voisinage. Les RUP doivent avoir accès à tous les avantages du marché intérieur sur un pied d'égalité avec les autres régions européennes."

1.3 Malgré un contexte extrêmement contraint sur le plan budgétaire, le soutien spécifique aux RUP ne doit pas diminuer. Ces régions doivent disposer de moyens financiers adaptés afin de leur permettre d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020 et de compenser les effets de leurs handicaps liés, notamment, à leur éloignement.

1.4 La politique européenne en faveur des RUP a donné de bons résultats, mais il convient de revitaliser le concept d'ultrapériphérie à partir de la base juridique spécifique figurant dans le TFUE, en la dotant d'une dimension plus stratégique et plus ambitieuse. Ainsi, on ne peut plus tenir ces régions à l'écart des politiques européennes des grands réseaux, de la recherche, de la mobilité et de l'observation de la planète.

1.5 L'instrument POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) doit être évalué et élargi à toutes les productions agricoles et non agricoles des RUP.

1.6 L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE) doit être réellement mis en œuvre dans un certain nombre de politiques européennes, telles que la concurrence, les marchés publics, la pêche et l'environnement, de manière à tenir compte des réalités géographiques et climatiques spécifiques aux RUP. Les réticences actuelles de la Commission européenne à cet égard semblent peu justifiées au regard de la lettre du Traité. Le CESE demande à la Commission européenne de préparer et de publier une analyse de l'application de l'article 349.

1.7 L'emploi et la jeunesse sont des enjeux essentiels pour les RUP. La dimension sociale doit être l'une des priorités des politiques européennes en faveur des RUP. Par conséquent, il faut effectivement déployer cet axe en mettant en œuvre une série de mesures et programmes à court, moyen et long terme, au moyen de programmes de soutien à l'éducation et la formation adaptées aux besoins du monde de travail dans ces régions d'une part, et le soutien aux activités créatrices d'emploi et de richesses d'autre part.

1.8 C'est aussi au travers de programmes mis en œuvre dans les RUP que l'Europe pourra améliorer sa compétitivité, par exemple en matière d'énergies renouvelables et de sciences marines, d'études de la biodiversité, de sylviculture, de santé et de lutte contre les maladies tropicales.

1.9 L'objectif d'une meilleure insertion des RUP dans leur environnement géographique est une évidence. De nombreux exemples témoignent d'une difficulté d'appréhension globale par la Commission européenne du rôle stratégique de plateforme européenne des RUP dans le cadre des politiques extérieures de l'UE, notamment en matière commerciale, de politique de la pêche et de coopération au développement. Un soutien décisif, plus visible et plus actif de la Commission européenne à la coopération régionale s'impose.

1.10 L'association de la société civile à la stratégie de l'UE doit être plus qu'un slogan. Le CESE propose l'organisation de tables rondes associant les acteurs de la société civile dans chaque RUP pour la préparation de "plans d'action" définissant les objectifs et les étapes de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Le CESE se propose de lancer ce processus en partenariat avec la Conférence des présidents des RUP et avec les Conseils économiques et sociaux des RUP.

1.11 Par ailleurs, le CESE soutient l'organisation d'un dialogue structuré entre les sociétés civiles des RUP et celles de leurs pays de voisinage respectif (Amérique latine, océan Atlantique, Caraïbes, océan Indien). Il s'agirait notamment de faire participer les représentants des RUP au dialogue mis en place par la Commission européenne dans le cadre des accords de partenariat économique (APE). Le CESE soutient la création de comités de suivi avec la société civile dans le cadre de tous les APE et revendique la participation des RUP à ces comités s'ils sont concernés.

1.12 Le CESE propose la création d'antennes de l'UE dans chacune des RUP de manière à rendre plus tangibles, visibles et directs les liens entre l'UE et ces régions.

## 2. Introduction et observations générales

2.1 Les articles 349 et 355 (TFUE) définissent et reconnaissent la spécificité des régions ultrapériphériques, qui en outre, depuis 1989, bénéficient d'un programme spécifique visant à soutenir des mesures socio-économiques ayant pour but une meilleure convergence de ces régions avec le reste de l'UE.

2.2 Les RUP étendent de façon significative le territoire et la présence géographique de l'UE dans le monde, élargissant ainsi l'influence politique, économique et culturelle de l'Europe et ajoutant de vastes zones de pêche dans les océans Atlantique et Indien. Ce rôle de plateformes de l'Europe doit être mieux valorisé en insérant les RUP dans les réseaux transeuropéens (tels que les RTE-T et les réseaux numériques), leur donnant un accès privilégié à des programmes européens sur l'observation de la planète (GMES, GALILEO), aux programmes de recherche européens sur les énergies renouvelables et sur la biodiversité. Les RUP, au travers des différents programmes de mobilité et de coopération, doivent être aussi valorisés comme relais de l'influence européenne dans le monde. La présence de représentants spéciaux de l'UE dans ces régions, justifiée par l'éloignement, sera aussi bien un signal politique qu'un outil efficace de promotion de ce rôle de plateforme.

2.3 Le CESE pour sa part a également, depuis plus de 20 ans, soutenu les actions menées par les sociétés civiles des RUP pour se rapprocher de l'UE et pour être mieux écoutées et consultées. À cet égard, il convient de souligner tout particulièrement les incidences possiblement négatives pour les RUP de sa politique commerciale, notamment au travers des accords de libre échange et des APE avec des pays voisins des RUP <sup>(1)</sup>. Malheureusement, l'on doit déplorer que la Commission européenne fasse l'impasse sur cette question dans sa communication et ne reprenne pas les préconisations de l'avis Coupeau <sup>(2)</sup> du CESE en date du 17 février 2010, notamment en ce qui concerne des mesures d'accompagnement.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur les "Incidences des accords de partenariat économiques sur les régions ultrapériphériques (zone Caraïbe)", JO C 347 du 18.12.2010, p. 28.

<sup>(2)</sup> On retrouve ces préconisations également dans d'autres travaux, par exemple:

Étude de la Commission européenne sur les "Facteurs de croissance dans les RUP", d'Ismeri EROPA;

Rapport commandé par le Commissaire européen en charge du marché intérieur, Michel BARNIER, sur "Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique: le rayonnement de l'UE dans le monde", de Pedro SOLBES MIRA;

Étude de la Commission européenne sur les "Tendances démographiques et migratoires dans les RUP: quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale?" de l'INED;

Rapport du Parlement européen de M. Nuno TEIXEIRA – Commission REGI – sur "La politique de cohésion dans les RUP dans le contexte de la stratégie Europe 2020";

Étude du Parlement européen sur le "Rôle de la politique régionale dans les conséquences sur le changement climatique dans les RUP".

2.4 Une autre faiblesse de cette communication réside dans le fait qu'elle passe à côté des conséquences du fait politique majeur qui est l'appartenance des RUP à l'Union européenne. L'audition à l'île de la Réunion a témoigné de l'attachement des forces de la société civile à l'égard de la construction européenne, à aucun moment remise en cause. Pour le CESE, la stratégie de l'UE vis-à-vis des RUP devrait être, en priorité, d'améliorer leur intégration dans l'ensemble européen tout en tenant compte de leur situation.

### 3. Points spécifiques

3.1 Dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, la simplification et la rapidité des procédures de sélection et d'attribution des crédits est devenue une impérieuse nécessité. La responsabilité des retards et délais excessifs incombe souvent en premier lieu à l'UE et aux autorités nationales. Ils mettent gravement à mal la crédibilité de l'UE et ce point doit être traité en urgence avant tout examen des futures perspectives financières.

3.2 Une autre condition essentielle pour les futurs programmes de l'UE est d'assurer une meilleure visibilité et concentration des aides européennes. Le saupoudrage actuel est également un facteur d'inefficacité et une source de critiques. Comme exprimé dans l'avis Coupeau précité, le CESE préconise à ce stade de se concentrer sur trois priorités fondamentales. En premier lieu, l'éducation et la formation en faveur de l'employabilité notamment des publics jeunes – y compris au travers du soutien en infrastructures de base – car la principale richesse de ses territoires réside bien entendu dans le talent et l'esprit d'entreprise des femmes et des hommes qui y résident. En second lieu figure l'appui au secteur privé dans sa fonction de création de richesse et d'emploi: PME/PMI, tourisme, services aux facteurs de production, agriculture, sylviculture et pêche. En troisième lieu, les investissements dans les grands réseaux (TIC, transport, déchets, eau, énergie, etc.) constituent également une priorité pour garantir aux citoyens un accès équitable à des services d'intérêt économique général qui concourent à la compétitivité des territoires.

3.3 La question du développement durable est majeure, mais doit être élargie à bien d'autres facteurs que l'environnement. Par exemple, en matière de tourisme, le développement durable inclut le respect des identités locales, le savoir-faire régional, la préservation des modes de vie traditionnels, la langue, ou encore les productions identitaires. La question de l'accessibilité pour tous, des évolutions démographiques et du traitement de la dépendance revêtent une importance particulière dans les RUP, insuffisamment développée par la Commission européenne dans sa communication.

3.4 Le CESE encourage la Commission à étudier la possibilité d'inclure la dimension ultrapériphérique dans les règles d'attribution des marchés publics. Les conditions particulières des RUP justifient d'accorder une attention à l'emploi local, tout en évitant le dumping social provenant de pays voisins avec des coûts salariaux bien moindres ainsi que les pratiques

agressives de prix bas pratiqués par certains acteurs économiques qui reviennent dans un premier temps à éliminer toute concurrence locale et, par la suite, à pratiquer une politique de monopole avec des prix élevés.

3.5 En ce qui concerne les relations avec les pays tiers voisins, le CESE regrette l'absence de vision claire dans la communication de la Commission, telle qu'elle était préconisée par l'avis Coupeau. Le CESE insiste sur l'importance des actions de coopération entre les RUP et les pays voisins, notamment ACP, sous la forme de projets de coopération conjoints mobilisant des crédits du FED, du FEDER, du FSE, du FEADER et du FEAMP. De nombreuses études ont été réalisées dans ce domaine, mais peu de projets concrets de coopération ont été mis en œuvre faute de règles opérationnelles. Pourtant les possibilités de coopération sont nombreuses dans le domaine du transport, du tourisme, de l'éducation, de la santé, de la pêche et de l'agriculture, de la recherche et du développement, ou de la protection de l'environnement. Parallèlement, la question de la politique commerciale de l'UE reste sans réponse. Les accords ou perspectives d'accord de libre échange ou d'APE font peser une réelle menace sur l'économie fragile de certaines RUP. Sans prise en compte des intérêts réels des RUP dans la politique commerciale de l'UE, le projet de stratégie de l'UE en faveur des RUP perd tout son sens.

3.6 Enfin, il est à regretter le peu de place laissée dans cette communication à la définition d'un partenariat avec la société civile des RUP, sur l'établissement d'une consultation structurée avec cette dernière pour la mise en place des actions de cohésion et sur le développement de projets qui permettraient de renforcer le sentiment d'identité européenne auprès des populations au travers de campagnes d'information, de citoyenneté européenne et de programmes de mobilité. Le CESE se réfère à son avis sur le "Code de conduite européen en matière de partenariat (CCP)"<sup>(3)</sup>.

### 4. Propositions pour l'avenir

4.1 Programme POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité).

4.1.1 L'application de ce programme devrait faire l'objet d'une évaluation attentive. A côté des ressources importantes consacrées par le POSEI en faveur de deux productions des RUP (sucre et banane) il faudrait prendre en compte la réalité d'une multitude d'autres productions locales dont on pourrait promouvoir les exportations (vanille, fruits et légumes, produits de la pêche, etc.).

4.1.2 La dotation allouée aux programmes POSEI agricoles devra être maintenue voire renforcée afin que l'on puisse continuer à développer tant les productions destinées à l'exportation que celles qui alimentent le marché local tout en garantissant également l'approvisionnement en matière premières et produits de base.

<sup>(3)</sup> JO C 44 du 15.02.2013, p. 23.

## 4.2 Cohésion économique, sociale et territoriale

4.2.1 Le CESE se félicite que le Conseil européen ait convenu de maintenir l'octroi d'un traitement particulier aux RUP afin de les aider à tirer le meilleur parti des fonds disponibles, en proposant un taux de cofinancement de 85 % pour ces régions, quel que soit leur niveau de revenu. Le CESE déplore toutefois que le taux de cofinancement pour l'allocation spécifique destinée à compenser les coûts supplémentaires imputables à la situation ultrapériphérique ait été maintenu à 50 % et propose que la Commission européenne agisse avec suffisamment de flexibilité pour garantir son efficacité maximale.

4.2.2 Enfin, le CESE se déclare préoccupé par le fait que les propositions de la Commission européenne en matière de coopération territoriale n'apportent pas de réponses à la question de l'indispensable insertion régionale des RUP.

4.3 Programmes de mobilité: l'UE doit garantir aux citoyens des RUP l'égalité d'accès à ce type de programmes, que ce soit dans la perspective d'études ou d'un emploi. On ne peut accepter, par exemple, la contradiction manifeste entre la volonté de permettre à la jeunesse et aux universitaires des RUP de bénéficier pleinement des programmes de mobilité de l'UE, comme "ERASMUS pour tous" et le fait de nier leur géographie, en ne prenant pas en charge les frais de transport liés à l'éloignement, aussi bien pour les étudiants visiteurs des RUP que pour ceux qui se rendent dans un autre pays de l'UE.

4.3.1 Autre paradoxe, le programme "ERASMUS pour tous" ne prend pas non plus en compte les pays tiers de l'UE voisins des RUP. Il est impératif de mettre fin à ces paradoxes. Un ERASMUS MUNDUS spécifique aux RUP devrait permettre d'organiser des échanges de jeunes avec leur voisinage et assurer ainsi la promotion de l'identité et de la culture européenne à partir de ces plateformes européennes.

## 4.4 Accessibilité

4.4.1 Le CESE soutient, conjointement avec le Parlement européen, la nécessité d'établir un cadre ad hoc en matière de transport et de TIC, afin que les RUP puissent affronter efficacement le problème de la discontinuité territoriale et de la fracture numérique dont elles souffrent.

## 4.5 L'insertion régionale

4.5.1 Les RUP doivent bénéficier d'une éligibilité automatique pour la coopération transfrontalière, au-delà du critère de frontière maritime distante de 150 km.

4.5.2 Une insertion régionale effective des RUP passe nécessairement par l'adoption de mesures qui améliorent les liens tissés entre ces régions et les pays tiers voisins et qui favorisent l'indispensable internationalisation de leurs PME.

4.5.3 L'Union européenne doit effectuer impérativement des analyses d'impact dans le cadre de la conclusion d'accords commerciaux ou de pêche entre l'UE et les pays voisins des RUP et tenir informées les autorités politiques et la société civile des RUP des négociations et les associer sur les questions qui les touchent directement.

4.5.4 Les milieux professionnels et juridiques des RUP s'intéressent aussi à la question de la sécurité des investissements dans leur environnement géographique. Le CESE soutient à cet égard la création d'une conférence des barreaux des RUP ainsi que toute autre initiative de cette nature, comme la Cour atlantique d'arbitrage, entre autres.

4.5.5 Dans beaucoup de domaines (transport, traitement des déchets, etc.), l'intégration régionale permettrait de faire des économies d'échelle, à condition que l'UE marque d'une manière plus ferme qu'aujourd'hui sa volonté de faire des RUP des plateformes de l'Europe.

## 4.6 L'aide aux entreprises

4.6.1 L'article 107, paragraphe 3a) (TFUE) marque une véritable avancée conceptuelle en permettant à la Commission la prise en compte différenciée des économies des RUP dans le cadre des aides d'État à finalité régionale ainsi que celle des insuffisances manifestes sur les aides d'État qui poursuivent d'autres finalités (recherche, innovation, transport, environnement, etc.). Le CESE souligne le paradoxe existant aujourd'hui entre les priorités de la stratégie Europe 2020 et les insuffisances des cadres de concurrence sur les aides d'État à la recherche/innovation ou à l'environnement dans les RUP. Ces contradictions doivent être corrigées pour la période à venir.

4.6.2 À l'heure où s'opère une révision du cadre européen des aides d'État, les RUP manifestent une inquiétude sur le maintien du cadre existant. Elles demandent le maintien d'un traitement le plus favorable possible, une cohérence des aides, toutes finalités confondues (aides à l'investissement dans les entreprises avec des taux d'intensité d'aides majorés et aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps pour compenser les surcoûts de l'ultrapériphérie conformément à l'article 349 TFUE), ainsi que la recherche de procédures simples et flexibles.

4.6.3 Les RUP ont un besoin considérable d'emploi, pour mettre un terme à un chômage structurel qui frappe toutes les couches de la population. Leurs entreprises sont par définition de petites et moyennes entreprises, qui opèrent souvent sur des marchés géographiquement limités; ces caractéristiques sont donc bien différentes de celles de l'Europe continentale. Il est important de garantir – comme pour la période 2007-2013 – que les aides aux entreprises puissent être attribuées à tous les types d'entreprises.

4.6.4 L'intensité des taux d'aides à l'investissement dans les RUP semble stabilisée à la hauteur de la période 2007-2013 avec le maintien des seuils et du principe de "bonus RUP" pour

l'avenir. Le CESE attire l'attention sur l'absence d'altération des échanges intracommunautaires justifiée notamment par la très faible attractivité des marchés des RUP pour les investissements étrangers. Le CESE préconise donc de poursuivre l'autorisation des aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps.

4.6.5 Le soutien public, y compris européen, et l'investissement des entreprises des RUP dans l'innovation, dans l'agenda numérique ainsi que dans la recherche de partenariats dans leur environnement géographique devraient être considérés comme prioritaires.

4.6.6 La structure spécifique des RUP est telle que le tissu est composé presque exclusivement de très petites entreprises. Il conviendrait que la Commission mette l'accent dans sa stratégie sur la mise en œuvre effective du "Small Business Act" européen et l'application du principe du "Think Small First" notamment en termes de procédures et de contrôles. Les règles de concurrence doivent être surveillées attentivement dans les RUP afin de préserver les intérêts des petites et moyennes entreprises.

#### 4.7 L'énergie

4.7.1 Étant donné leur situation géographique, les RUP sont très vulnérables et doivent relever le défi énergétique d'une autre manière que l'Europe continentale. L'UE doit permettre aux RUP de garantir l'approvisionnement en énergie dans des environnements et des conditions complexes, qui augmentent de manière significative les prix et affaiblissent la compétitivité.

4.7.2 L'obtention et l'exploitation de ressources énergétiques propres sont cruciales pour les RUP, qu'il s'agisse d'énergies dérivées du pétrole ou du gaz ou d'énergies sobres en carbone, telles que les énergies éolienne, thermique, solaire, hydraulique et marine (des marées, des vagues, des courants et thermique).

4.7.3 Le CESE propose d'accélérer la recherche concernant les énergies renouvelables dans ces régions et, à l'aide des instruments financiers de l'UE, de soutenir des projets énergétiques dans les RUP en tenant compte de leurs spécificités.

#### 4.8 L'agriculture

4.8.1 Le caractère fondamental de l'agriculture dans les RUP est une évidence. C'est un facteur d'emploi, de rayonnement et de préservation du milieu et des modes de vie traditionnels. À côté du sucre et de la banane, l'UE doit poursuivre ses efforts en faveur de la diversification et de l'autosuffisance alimentaire des RUP. Il est également nécessaire de maintenir l'équilibre existant entre les productions agricoles orientées vers les exportations et les productions agricoles destinées à l'approvisionnement des marchés locaux.

4.8.2 Les aides européennes favorisent parfois, par leurs procédures, les grandes structures ou le passage par des intermédiaires. Il convient de corriger cette tendance qui néglige l'intérêt des petits producteurs indépendants, très majoritaires dans les RUP. Elles devraient également servir à améliorer le fonctionnement de la chaîne alimentaire et encourager la participation des agriculteurs, notamment les plus petits, dans les organisations et associations de producteurs.

#### 4.9 La pêche

4.9.1 Le CESE se félicite de la position de la Commission qui consiste à veiller à ce que la prise de décisions dans ce domaine revête un caractère plus régional, en visant les zones régionales maritimes et en tenant compte des stocks locaux et la mise en place d'un conseil consultatif pour les RUP. Mais une organisation dudit conseil consultatif par bassin des RUP est indispensable car les pêcheries des RUP divergent beaucoup les unes des autres, afin que leur contexte spécifique soit davantage pris en considération.

4.9.2 La proposition de réforme de la politique de la pêche n'apporte pas une réponse satisfaisante au regard de la situation des RUP, par exemple sur les aides à la flotte notamment (construction/acquisition et modernisation, la gestion de l'effort de pêche, l'impact des accords de pêche UE-pays tiers sur les RUP), ou l'absence d'évolution des POSEI pêche dont le contenu mériterait une révision conceptuelle à l'instar du schéma existant pour le POSEI agricole. Le Comité rappelle d'ailleurs les idées développées dans son avis d'initiative "Le développement de zones régionales de gestion des stocks halieutiques et de contrôle de la pêche" du 27 octobre 2011 (rapporteur: M. BURNS).

#### 4.10 La sylviculture

4.10.1 Il convient de tenir compte de la possibilité de cultiver de manière durable des bois durs spéciaux tropicaux et subtropicaux dans les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer. Les liens spéciaux que ces régions entretiennent avec l'Europe leur garantiraient un accès direct étant donné leur capacité à fournir du bois certifié et conforme à toutes les règles de certification du **Conseil de bonne gestion forestière (FSC)**.

4.10.2 Le bois destiné à des projets particuliers de rénovation de bâtiments historiques représente un marché spécifique qui devrait être pris en considération, de nombreux types de bois d'origine étant menacés d'extinction et donc extrêmement difficiles à acquérir légalement. Acajou, ipé, virola, padouk, greenheart, ramin, keruing ou wengé ne représentent qu'une petite partie des bois nécessaires pour les projets de rénovation.

4.10.3 Outre le bois, les forêts tropicales et subtropicales offrent un environnement idéal pour cultiver des plantes rares utilisées dans les domaines de la médecine et des cosmétiques. Le bois issu de la sylviculture tropicale et subtropicale ne permet pas un enrichissement immédiat, mais à long terme, il apporte à ces régions l'énorme avantage de pouvoir tirer parti de marchés extrêmement rentables qui ont besoin de ces bois et de ces plantes rares.

#### 4.11 *La recherche et son développement*

4.11.1 Le CESE soutient le maintien du programme européen pour l'environnement, le plan d'action pour la biodiversité (dont 80 % du potentiel européen se trouve dans les RUP) ainsi qu'une meilleure prise en compte du potentiel des RUP dans les futurs programmes de la stratégie Europe 2020, notamment en matière d'énergies renouvelables, de développement durable ou de sciences marines.

4.11.2 La Commission européenne développe insuffisamment les potentialités des RUP à cet égard.

4.11.3 Le CESE soutient l'idée de créer des réseaux européens de clusters sur ces thèmes incluant les RUP.

#### 4.12 *Le renforcement de la dimension sociale du développement des RUP*

4.12.1 Le CESE se félicite que la Commission se préoccupe de la dimension sociale du modèle européen dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Cette préoccupation ne doit pas se réduire à des vœux mais se traduire par des engagements concrets. Aucun citoyen européen ne doit être exclu et laissé sur le bord de la route du développement. C'est là, tout le sens de la solidarité européenne. Le CESE approuve la proposition du président de la région des Canaries sur la mise en place d'un plan d'urgence pour lutter contre le chômage de masse, qui se développe avec une intensité exceptionnelle.

4.12.2 Le CESE, au-delà de la mise en œuvre des axes stratégiques, souligne:

4.12.2.1 Les besoins primaires essentiels, l'eau pour tous (les individus et l'économie), l'énergie durable, l'assainissement des eaux usées et l'élimination des déchets, sont des enjeux extrêmement conséquents sur ces territoires. À ce titre, la communication ne met pas suffisamment l'accent sur la nécessité d'un fonctionnement efficace des services en réseau dans les RUP.

4.12.2.2 L'importance d'une stratégie européenne sur le tourisme, facteur essentiel pour les RUP, avec l'intégration indispensable du développement durable et du respect de l'identité comme piliers fondamentaux du développement de ce secteur pour éviter de tomber dans le piège de l'acculturation ou du bétonnage des zones maritimes. Le CESE rappelle dans ce contexte la communication de la Commission relative à la croissance bleue et l'avis que prépare le Comité en ce moment <sup>(4)</sup>.

4.12.2.3 La dimension culturelle doit être davantage prise en compte par la Commission européenne dans sa stratégie. Les RUP représentent à cet égard une richesse exceptionnelle pour l'UE. Le CESE préconise donc un renforcement conséquent du "volet culture" dans les plans d'action pour la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(4)</sup> Avis du CESE "La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime", (Voir page 87 du présent Journal officiel).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 723/2009 relatif à un cadre juridique communautaire applicable à un Consortium pour une infrastructure européenne de recherche (ERIC)»**

COM(2012) 682 final — 2012/0321 (NLE)

(2013/C 161/10)

Rapporteur: **M. STANTIĆ**

Le 19 décembre 2012, le Conseil a décidé, conformément aux articles 187 et 188 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 723/2009 relatif à un cadre juridique communautaire applicable à un Consortium pour une infrastructure européenne de recherche (ERIC)"

COM(2012) 682 final — 2012/0321 (NLE).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 78 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la modification proposée de l'article 9 du règlement qui vise à éliminer la discrimination entre les États membres et les pays associés et à encourager une participation plus active des pays associés à la création et à l'exploitation de futurs consortiums ERIC.

1.2 Le CESE estime que l'égalité des droits de vote ne nuira pas à la *dimension communautaire du règlement* et que d'autres dispositions du règlement permettent à l'Union européenne de garder un contrôle suffisant sur certains éléments essentiels des activités menées dans le cadre d'un consortium ERIC.

1.3 Le CESE est préoccupé par la lenteur avec laquelle l'instrument juridique ERIC est appliqué à la création et à l'exploitation des projets d'infrastructures de recherche présentant un intérêt européen répertoriés dans la feuille de route du Forum stratégique européen pour les infrastructures de recherche (ESFRI). Il invite dès lors instamment la Commission à apporter un maximum d'aide aux partenaires potentiels et à faciliter le recours à la forme juridique ERIC.

1.4 Le CESE recommande également que l'Union contribue davantage au cofinancement des projets ERIC en veillant à de meilleures synergies entre les Fonds structurels et le programme-cadre Horizon 2020.

## 2. Introduction et contexte

2.1 Les infrastructures de recherche de haut niveau jouent un rôle crucial dans la progression des connaissances et des nouvelles technologies vers une économie européenne plus compétitive et basée sur la connaissance.

2.2 Bien que l'aide aux infrastructures de recherche en Europe et leur développement aient été un objectif constant de l'Union européenne au cours de la dernière décennie, leur

relative fragmentation et leur régionalisation<sup>(1)</sup> ont toujours figuré parmi les raisons expliquant leur niveau insuffisant d'excellence.

2.3 En 2006, l'ESFRI a répertorié de nombreux projets d'infrastructures présentant un intérêt paneuropéen, à développer à l'horizon 2020<sup>(2)</sup>. L'un des obstacles majeurs à la mise en place d'une telle infrastructure entre les pays de l'UE était l'absence de cadre juridique approprié pour la création de partenariats dignes de ce nom.

2.4 Le Conseil a dès lors adopté, en 2009, le règlement ERIC<sup>(3)</sup>. Cet instrument juridique spécifique confère à tout consortium ERIC une personnalité juridique reconnue dans tous les États membres. Un tel consortium peut également bénéficier d'une exonération de la TVA et des droits d'accises et peut adopter ses propres procédures de passation de marchés.

## 3. Contexte de la proposition de modification du règlement ERIC

3.1 Selon le règlement actuel, un nombre minimal de trois États membres est nécessaire pour constituer un consortium ERIC, mais des pays associés qualifiés<sup>(4)</sup> ainsi que des pays tiers et des organisations intergouvernementales spécialisées peuvent également y participer. Les États membres de l'UE détiennent toujours conjointement la majorité des droits de vote au sein de l'assemblée des membres.

(1) La moitié des dépenses totales pour la recherche sont réalisées dans 30 régions sur 254 et une majorité des projets répertoriés dans la feuille de route ESFRI sont concentrés dans 10 États membres seulement.

(2) La feuille de route ESFRI a été actualisée en 2008 et 2010. La prochaine mise à jour est prévue pour 2015.

(3) Règlement (CE) n° 723/2009 du Conseil relatif à un cadre juridique communautaire applicable à un Consortium pour une infrastructure européenne de recherche (ERIC).

(4) L'on compte actuellement 14 pays associés au 7<sup>e</sup> programme-cadre. Il s'agit des pays suivants: la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein (sur la base de l'accord sur l'EEE), Israël, les îles Féroé, la Suisse (sur la base d'un accord international autonome), la Moldavie, la Croatie, la Turquie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Albanie, la Serbie et l'ancienne république yougoslave de Macédoine (sur la base de mémorandums d'accord).

3.2 De telles dispositions ne mettent pas les pays associés sur un pied d'égalité avec les autres, voire les placent dans une position de subordination pour ce qui est de leurs droits de vote, même lorsqu'ils souhaitent apporter une contribution financière substantielle à la création et à l'exploitation d'un consortium ERIC <sup>(5)</sup>.

3.3 Afin d'encourager les pays associés à participer activement à des consortiums ERIC, l'amendement à l'article 9 propose une modification réduisant à un seul (sur un minimum de trois membres) le nombre d'États membres de l'UE nécessaires à la mise sur pied d'un consortium ERIC. Les deux autres participants peuvent être des pays associés et détenir également des droits de vote en conséquence.

#### 4. Observations générales et particulières

4.1 Le CESE approuve de manière générale la modification du règlement ERIC dès lors qu'elle stimule la participation active des pays associés à la création et l'exploitation de consortiums ERIC, mais souhaite formuler les remarques suivantes.

4.1.1 Le principal argument sur lequel s'appuyait la règle de trois États membres de l'UE requis dans le règlement actuel est la nécessité de garantir la *dimension communautaire du règlement* <sup>(6)</sup>. À cet égard, la réduction de ce nombre, qui passe de trois à un, semble assez radicale.

4.1.2 Le CESE rappelle que ce règlement a été initialement établi pour garantir une exécution efficace des projets d'infrastructures de recherche et technologiques de l'UE. Aussi le Comité reconnaît-il la nécessité que l'Union européenne garde le contrôle sur certains éléments essentiels des activités menées dans le cadre d'un consortium ERIC.

4.1.3 Par ailleurs, le CESE relève dans le règlement actuel certaines dispositions qui pourraient compenser un éventuel affaiblissement de la position des parties de l'UE découlant de la modification apportée à l'article 9, par exemple:

- les entités souhaitant constituer un consortium ERIC doivent en faire la demande à la Commission européenne;
- les consortiums ERIC sont régis par la législation de l'Union, en plus de celle de l'État d'accueil;
- les participants à un consortium ERIC doivent transmettre à la Commission européenne leurs rapports annuels et toute

information concernant des éléments susceptibles de les empêcher d'accomplir leurs tâches ou de satisfaire aux exigences du règlement;

- toute modification substantielle des statuts requiert l'approbation formelle de la Commission;
- les consortiums ERIC relèvent de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le CESE souhaite avoir la pleine assurance que ces dispositions compensent les effets de la modification proposée de l'article 9 et garantissent un contrôle suffisant sur les activités menées dans le cadre d'un consortium ERIC.

4.1.4 Le CESE fait part de sa préoccupation quand au fait qu'aucun pays associé ou pays tiers n'ait adhéré à ce jour à un consortium ERIC et espère que le régime défavorable en matière de droits de vote qui leur était réservé jusqu'ici est bien la raison principale de leur manque d'intérêt.

4.1.5 Le CESE constate avec satisfaction que 19 des 51 projets d'infrastructures de la feuille de route ESFRI anticipent le recours à la forme juridique ERIC pour leur création et leur exploitation. Dans le même temps, le Comité est préoccupé par le fait que seulement deux consortiums ERIC aient été créés depuis l'entrée en vigueur du règlement en 2009.

4.1.6 Le CESE aimerait que ce processus s'accélère. Selon lui, une telle lenteur s'explique notamment par la complexité et la rigueur des procédures administratives et juridiques requises pour créer un consortium ERIC. Le CESE invite dès lors instamment la Commission à prévoir des mesures et des instruments de soutien pour les partenaires potentiels afin de faciliter leurs travaux (modèles de statuts, orientations pratiques, mesures de soutien spécifiques pour les consortiums ERIC dans le cadre d'Horizon 2020, etc.).

4.1.7 Bien que cela ne soit pas en rapport direct avec la modification proposée du règlement, le CESE souhaite rappeler sa recommandation selon laquelle l'Union européenne devrait contribuer plus activement au cofinancement des projets ERIC en augmentant les fonds destinés aux infrastructures de recherche dans le programme-cadre Horizon 2020 et en particulier en renforçant les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(5)</sup> La Norvège est intéressée par l'accueil de 3 consortiums ERIC pour des grands projets de la feuille de route ESFRI (CESSDA, SIOS, ECCSEL), à condition qu'elle puisse bénéficier de droits de vote plus favorables.

<sup>(6)</sup> Voir considérant (14), JO L 206 du 8.8.2009, p. 1.

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert – un marché intégré de la livraison de colis pour soutenir la croissance du commerce électronique dans l'UE»**

COM(2012) 698 final

(2013/C 161/11)

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

Le 19 février 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur le:

"Livre vert — Un marché intégré de la livraison de colis pour soutenir la croissance du commerce électronique dans l'UE"

COM(2012) 698 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) estime qu'il est important de rétablir la confiance des consommateurs de produits en ligne et des marchands en ligne envers les systèmes de logistique intégrée utilisés par le commerce électronique, lequel est particulièrement attirant pour de nombreux consommateurs, étant donné l'importance du marché numérique et son **potentiel élevé en matière de développement économique et d'emploi**.

1.2 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission d'approfondir les problématiques auxquelles le secteur est confronté en procédant à une vaste consultation de tous les acteurs intéressés au moyen du Livre vert pour un marché intégré, visant la réalisation d'un marché intégré de la logistique de la livraison de colis liés à des achats en ligne et le développement positif du commerce électronique, **non seulement de type B2C, mais aussi et surtout de type B2B et C2C**.

1.3 Le CESE demande à la Commission d'élaborer une directive concentrée sur six exigences prioritaires:

- régime de responsabilité conjointe et solidaire qui serait applicable au vendeur en ligne et aux opérateurs de toute la chaîne des livraisons, en particulier lorsque le consommateur retourne des articles parce qu'il renonce à les acquérir ou qu'ils ne sont pas conformes;
- traçabilité et localisation complètes des livraisons;
- obligation de fournir au consommateur le choix entre plusieurs options de livraison;
- pleine acceptation du système des centres nationaux de résolution de problèmes liés à la livraison de produits du commerce électronique;
- obligation de respecter une égalité des conditions de travail;

— obligation de transparence concernant les conditions et les prix;

et de présenter un rapport sur les résultats atteints tant au niveau des États membres que pour les livraisons transnationales.

1.4 Le CESE estime essentiel de remédier aux insuffisances du cadre réglementaire et recommande de recourir à un dialogue structuré entre les représentants de la société civile organisée – en particulier des associations de consommateurs, des PME, des vendeurs en ligne et des opérateurs de livraison – en vue de déterminer les options de politique réglementaire et autres appropriées pour s'atteler aux six priorités énumérées ci-dessus.

1.5 Le CESE estime qu'il importe de donner une forte impulsion aux organismes européens de normalisation en vue d'élaborer, avec la participation paritaire des associations de consommateurs, des PME et des autres acteurs intéressés, des **standards techniques et normatifs européens** qui permettraient d'assurer la qualité, la fiabilité et la durabilité des services de logistique intégrée utilisés dans le commerce électronique ainsi que des garanties sociales et de sécurité en la matière. Il est fortement souhaitable que soit élaboré un **label européen de sécurité et de qualité** pour les systèmes de livraison.

1.6 Pour garantir l'accessibilité, la fiabilité et l'efficacité des services logistiques intégrés de livraison, le CESE juge nécessaire de faire intervenir les programmes européens pour **la recherche technologique, l'environnement et les transports**, et notamment **Galileo**.

1.7 La pleine interopérabilité des systèmes et plateformes d'interconnexion de réseaux est indispensable pour le partage des informations et la coordination entre tous les acteurs.

1.8 Afin de garantir une concurrence loyale et d'éviter les abus de position dominante, le CESE recommande de fournir les aides appropriées aux PME innovantes, créatrices d'emplois, en mettant en service des **lignes d'assistance de la BEI** qui leur soient spécifiquement destinées.

1.9 Le CESE demande avec force que soit créé un réseau européen de **centres nationaux de résolution de problèmes** liés à la livraison de produits du commerce électronique, qui soit facile d'utilisation de sorte à proposer des solutions rapides et peu coûteuses pour tous les problèmes des clients et des vendeurs sur Internet, ainsi que la création d'un **observatoire européen de suivi et de surveillance** des problèmes se posant au secteur.

1.10 Le CESE estime qu'il conviendrait d'établir un **système d'alerte rapide pour les livraisons dans le cadre du commerce électronique**, qui aurait les mêmes pouvoirs que les systèmes RAPEX et ICSMS, et serait destiné à faciliter l'échange rapide d'informations entre les États membres et la Commission au sujet des mesures adoptées pour empêcher ou limiter la commercialisation ou l'utilisation de systèmes de livraison liés au commerce en ligne présentant des risques graves pour les droits des consommateurs et des marchands en ligne.

1.11 Pour parvenir à un marché intégré de la livraison de colis, le CESE estime nécessaire de développer des emplois de qualité, avec une **dimension sociale forte et cohérente** qui redéfinisse les compétences professionnelles existantes et requalifie les travailleurs, en garantissant des conditions de travail équitables et des salaires dignes, ainsi que de développer la lutte contre le travail non déclaré, dans le cadre d'un **dialogue entre les partenaires sociaux du secteur**, aux niveaux européen, national et territorial.

1.12 Le CESE recommande la création d'un réseau européen de centres nationaux de résolution de problèmes liés à la livraison de produits du commerce électronique, qui soit facile d'utilisation de sorte à proposer des solutions rapides et peu coûteuses pour tous les problèmes de l'utilisateur et des vendeurs sur Internet, ainsi que la création d'un observatoire européen de surveillance des systèmes de livraison du commerce électronique, qui ferait un compte rendu trimestriel des problèmes recensés en matière de livraison liée au commerce électronique.

1.13 En vue de promouvoir un développement équitable et durable du secteur, l'échange de bonnes pratiques nationales en matière de contrats types <sup>(1)</sup> et de systèmes de qualité et d'arbitrage, ainsi que davantage de coopération et d'interopérabilité entre tous les acteurs concernés aux niveaux national et transnational, le CESE juge utile d'organiser une conférence interinstitutionnelle sur la nouvelle logistique intégrée en matière de livraisons pour le commerce électronique.

<sup>(1)</sup> Voir par exemple les conditions Thuiswinkel: contrat type néerlandais défini le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans le cadre du Conseil économique et social des Pays-Bas en consultation avec les consommateurs, et déjà adopté par 80 % des opérateurs du commerce électronique.

## 2. Le commerce électronique et les systèmes de logistique intégrée des livraisons

2.1 En 2012, le commerce électronique a atteint en Europe un chiffre d'affaires de 300 milliards d'euros, soit une augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente <sup>(2)</sup>, alors que les achats en ligne ont progressé de 20 à 37 % en cinq ans <sup>(3)</sup>; les économies réalisées par les consommateurs sont estimées à environ 12 milliards d'euros par an.

2.2 Les avantages du commerce électronique sont mesurables, en termes d'économies réalisées et de vitesse de la transaction, de caractère transnational, de complétude, de rapidité des informations et de contenu du service en lien avec les marchandises échangées. Toutefois, la disponibilité concrète de la majeure partie des produits, exception faite des produits numérisés, reste liée à la capacité de gestion des processus logistiques de transformation et d'emballage, de traçabilité, de reconnaissance, de manutention, de conservation et de transport des colis et paquets.

2.3 Dans la stratégie mise au point par la Commission pour "renforcer la confiance dans le marché unique numérique du commerce électronique et des services en ligne" <sup>(4)</sup> étaient identifiés "cinq principaux obstacles au marché unique numérique, ainsi qu'un plan d'actions pour les éliminer". Parmi ces obstacles figuraient "des systèmes de paiement et de livraison inadéquats", avec la précision qu'"aujourd'hui, 10 % des personnes n'achètent pas en ligne" <sup>(5)</sup> car elles sont inquiètes du coût des services de livraison, notamment transfrontaliers et de la qualité du service". Il était souligné à cet égard que:

- "le choix pour le consommateur de diverses options doit être développé, et les meilleures pratiques européennes, entre livraison à domicile à des horaires précis, collecte dans un commerce partenaire ou dans des systèmes automatisés à large amplitude horaire, etc., doivent être diffusées et exploitées dans les différents États membres";
- "tant du point de vue des clients que des entreprises, la question de la responsabilité en cas de colis arrivé endommagé, volé ou perdu mérite d'être clarifiée";
- "il faut également veiller à ce que les services de livraison des envois soient efficaces et abordables aussi dans les zones rurales ou isolées et dans les régions ultrapériphériques de l'Union, pour que le commerce électronique puisse contribuer à résorber et non à accentuer les inégalités du point de vue de la cohésion territoriale";
- dans le cas des livraisons de médicaments falsifiés et/ou de contrefaçon, il convient de garantir "une protection adéquate des patients qui achètent des médicaments en ligne".

2.4 Les systèmes logistiques traditionnels utilisés par la chaîne de livraison s'avèrent être obsolètes et risquent, notamment s'agissant des segments transnationaux, de ralentir le processus de diffusion et de développement du commerce électronique, alors que le développement accéléré des nouvelles technologies offre de nouvelles possibilités de convergence.

<sup>(2)</sup> Source: McKinsey – 4<sup>e</sup> Conférence européenne annuelle sur le commerce électronique, le 14 novembre 2012, Bruxelles.

<sup>(3)</sup> Source: Eurostat, période 2004-2009.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 942 final du 11 janvier 2012.

<sup>(5)</sup> Eurostat, enquête sur les ménages 2009.

2.5 Le développement du commerce électronique de l'entreprise au particulier (Business to Consumer; B2C) pour les produits qui ne peuvent pas être dématérialisés ou numérisés a entraîné une augmentation marquée des expéditions à moyenne ou courte distance vers un nombre très élevé de destinations, qui ne reviennent pas fréquemment et ne permettent pas une programmation facile, le service étant de plus en plus taillé sur mesure pour répondre aux exigences du client individuel.

2.6 L'interface toujours plus directe entre le producteur et le consommateur permet une collecte rapide des informations et une conclusion expresse des transactions, ce qui entraîne une augmentation des attentes en matière de rapidité et de fiabilité des livraisons, dont la satisfaction crée de fortes pressions sur l'efficacité et les coûts du système logistique.

2.7 Le CESE estime important de rétablir la confiance du consommateur de produits en ligne - dont les principales préoccupations sont la livraison manquée, la détérioration ou la perte de la marchandise commandée, et la possibilité de recouvrer les sommes dépensées, notamment dans le cas de transactions transnationales - et la confiance du marchand en ligne, confronté à l'absence d'un réseau structuré en fonction des exigences des opérateurs ainsi qu'à l'absence d'interopérabilité et d'un cadre réglementaire approprié.

### 3. Le Livre vert de la Commission

3.1 Le Livre vert de la Commission indique trois lignes d'intervention pour résoudre les problèmes et surmonter les défis auxquels sont confrontés les consommateurs et les marchands en ligne, afin de soutenir la croissance du commerce électronique et garantir que tous les citoyens et PME de toutes les régions d'Europe aient accès à ses avantages, grâce à un système de livraisons durable et efficace à l'échelle nationale, européenne et internationale:

- rendre les services de livraison dans l'UE plus commodes pour les consommateurs et les PME;
- offrir aux consommateurs et aux PME des solutions de livraison plus efficaces sur le plan des coûts et à de meilleurs tarifs;
- au sein des services de livraison, promouvoir une plus grande interopérabilité entre les opérateurs, en améliorant leurs modes de collaboration et la coopération entre eux et les marchands en ligne, en particulier les PME.

### 4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission visant la réalisation d'un marché intégré de la logistique de la livraison de colis liés à des achats en ligne et le développement du commerce électronique, non seulement de type B2C, mais aussi et surtout de type B2B et C2C, afin d'optimiser le niveau de confiance entre tous les opérateurs du secteur, et surtout les citoyens européens, de sorte à garantir l'accessibilité, la fiabilité, la transparence, l'efficacité ainsi que le plein respect et la protection des droits réciproques.

4.2 Le Comité estime que le cadre réglementaire présente des lacunes auxquelles il convient de remédier:

- concernant les services postaux, en créant "un service postal universel, garantissant l'accès de tous les citoyens, quelle que soit leur situation géographique, financière ou autre, à des services postaux de qualité, fiables et à des prix abordables, en tant qu'élément essentiel du modèle social européen" <sup>(6)</sup>;
- concernant l'accès aux prestations de service au niveau transnational et les obligations en matière d'informations, en appliquant pleinement la directive "services" <sup>(7)</sup>.

4.3 De l'avis du CESE, il est fondamental d'adapter le cadre réglementaire afin d'apporter aux consommateurs européens des avantages socioéconomiques plus importants, s'agissant d'autonomie et de praticité, de transparence et de concurrence, d'accès à un choix plus vaste de produits et services, et pour les entreprises, notamment les PME, davantage de possibilités de fournir des produits et services innovants, de qualité et aussi près que possible du consommateur, dans l'ensemble du marché intérieur en ligne de l'UE, en renforçant leur position et en leur permettant de rester compétitives au sein de l'économie mondiale.

4.4 Il convient que les "responsables politiques [fixent] des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs, en se basant sur le principe SMART (spécifié, mesurable, acceptable, réaliste, situé dans le temps). L'une des conditions essentielles pour gérer correctement les initiatives politiques et évaluer leur impact sur le terrain est de mesurer les progrès réalisés en fonction d'objectifs réalistes" <sup>(8)</sup>, ce qui stimule le niveau de confiance tant des consommateurs que des opérateurs et des entreprises et améliore les conditions de travail dans ce secteur traditionnellement à haute intensité de main-d'œuvre.

4.5 Le CESE estime qu'il importe de donner une forte impulsion aux CEN/CENELEC/ETSI <sup>(9)</sup> en vue d'élaborer, avec la participation paritaire des associations de consommateurs, des PME et des autres acteurs intéressés, des **standards techniques et normatifs européens**. Cela, dans le but d'assurer la qualité, la fiabilité et la durabilité des services de logistique intégrée utilisés dans le commerce électronique ainsi que des garanties sociales et de sécurité en la matière, suivant un calendrier précis et au moyen d'une campagne d'information appropriée sur Internet et autres médias. De même, la mise au point d'un **label européen de sécurité et de qualité** pour les livraisons, lequel serait **délivré par le réseau européen de centres nationaux de résolution de problèmes** (parallèle au sceau VeriSign Secured Seal existant pour les paiements en ligne), constituerait, de l'avis du CESE, un pas en avant.

4.5.1 Le CESE recommande la création d'un réseau européen de centres nationaux de résolution de problèmes liés à la livraison de produits du commerce électronique, qui soit facile d'utilisation de sorte à proposer des solutions rapides et peu coûteuses pour tous les problèmes de l'utilisateur et des vendeurs sur Internet, ainsi que la création d'un observatoire européen de surveillance des systèmes de livraison du commerce

<sup>(6)</sup> JO C 168 du 20 juillet 2007, p. 74.

<sup>(7)</sup> JO C 224 du 30 août 2008, p. 50.

<sup>(8)</sup> JO C 108 du 30 avril 2004, p. 23.

<sup>(9)</sup> CEN: Comité européen de normalisation; CENELEC: Comité européen de normalisation électrotechnique; ETSI: Institut européen des normes de télécommunications.

électronique qui ferait un compte rendu trimestriel des problèmes recensés en matière de livraisons liées au commerce électronique.

4.5.2 Le CESE appelle avec force à la création d'un système d'alerte rapide du type du système RAPEX <sup>(10)</sup> et ICSMS <sup>(11)</sup>, qui soit capable, après vérification des abus signalés aux centres nationaux de résolution de problèmes liés à la livraison de produits du commerce électronique, de mettre un coup d'arrêt aux pratiques commerciales frauduleuses dans le secteur, en rendant le site Internet concerné inaccessible et en sanctionnant l'opérateur de livraisons jusqu'à ce que soit trouvée une solution efficace, favorable et économique pour l'utilisateur.

4.6 Pour garantir l'accessibilité, la fiabilité et l'efficacité des services logistiques de livraison intégrés, le CESE estime par ailleurs qu'il convient:

- que le programme Horizon 2020 accorde une nette priorité à la **recherche en matière de technologies de logistique intégrée**, de sorte à garantir la traçabilité, un routage rapide et des interfaces de coopération entre producteurs, opérateurs, logisticiens et consommateurs pour raccourcir les délais effectifs de livraison et pour diminuer les coûts;
- d'accélérer le lancement opérationnel de la **constellation satellitaire Galileo** avec les réseaux de stations terrestres, conformément aux avis adoptés à ce sujet par le CESE <sup>(12)</sup>;
- d'assurer la pleine **interopérabilité, en particulier des systèmes de surveillance** et des systèmes informatisés simplifiés des réseaux de produits et de remboursements, en s'appuyant également sur les expériences des programmes de l'Union que sont IDA, IDABC et ISA <sup>(13)</sup> (Solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes);
- de lancer des **plateformes d'interconnexion de réseaux** pour le partage des informations et la coordination entre les transporteurs, également pour limiter l'impact environnemental du "dernier kilomètre" de la livraison, sur la base des projets pilotes lancés dans le cadre des programmes "Horizon 2020" et "Bien vivre, dans les limites de notre planète 2020";
- d'activer **une ligne de logistique intégrée de la BEI spécialement pour les PME** en tant que mesures d'aide

financière en faveur des petites et moyennes entreprises novatrices et créatrices d'emplois, dans le cadre de l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi <sup>(14)</sup>;

- d'assurer la transparence des postes de coûts individuels afin de surveiller la structure coûts/prix et le caractère approprié des niveaux d'accessibilité des services, en renforçant la surveillance du marché afin de garantir une pluralité de l'offre.

4.7 Le secteur de la livraison des colis est une activité à forte intensité de main-d'œuvre, qui emploie notamment des travailleurs de pays tiers, mais peu qualifiés. Dans de nombreux pays de l'UE, les conditions de travail des employés se caractérisent par des contrats précaires, des horaires de travail épuisants, une faible rémunération et peu de possibilités d'accès à la formation continue. Cette situation est le résultat des processus d'externalisation que les entreprises de livraison ont mis en place, en recourant à des coopératives ou à des livreurs individuels qui, bien que travaillant pour une entreprise d'expédition dont ils portent le logo et l'uniforme, utilisent leur propre camionnette de transport (travailleurs indépendants factices) <sup>(15)</sup>.

4.8 Pour parvenir à un marché intérieur intégré de la livraison de colis, le CESE estime qu'il est nécessaire d'avoir une dimension sociale forte et cohérente, de garantir la qualité de l'emploi, d'assurer une formation continue et de lutter contre le travail non déclaré. Aussi le CESE recommande-t-il que les États membres garantissent, notamment au travers des conventions collectives, que les travailleurs soient directement employés par les entreprises de livraison de colis, et que des conditions de travail équitables et décentes soient appliquées dans tout le secteur.

4.9 Le CESE estime dès lors qu'il est stratégique pour le développement du secteur de la livraison de colis et de la logistique de créer un **dialogue sectoriel structuré** aux niveaux européen, national et territorial, tant entre les partenaires sociaux du secteur qu'entre les représentants de la société civile organisée – en particulier des associations de consommateurs, des PME, des vendeurs en ligne et des opérateurs de livraison –, afin de promouvoir la coopération, la confiance réciproque et un développement du marché des livraisons de commandes en ligne caractérisé par une durabilité et une interopérabilité sans restrictions.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> Système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires dangereux.

<sup>(11)</sup> Système d'information et de communication pour la surveillance des marchés.

<sup>(12)</sup> JO C 256/2011 du 27 octobre 2007, p. 73; JO C 324 du 30 décembre 2006, p. 41; JO C 324 du 30 décembre 2006, p. 37; JO C 318 du 23 décembre 2006, p. 210; JO C 221 du 8 septembre 2005, p. 28; JO C 302 du 7 décembre 2004, p. 35; JO C 48 du 21 février 2002, p. 42.

<sup>(13)</sup> JO C 218 du 11 septembre 2009, p. 36.

<sup>(14)</sup> Programme ETF-Start up – Fonds européen d'investissement.

<sup>(15)</sup> Voir l'avis du CESE "L'abus du statut de travailleur indépendant", (Voir page 14 du présent Journal officiel).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020»**

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)

(2013/C 161/12)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 24 janvier 2013 et le 15 janvier 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020"

COM(2012) 782 final — 2012/0364(COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition à l'examen prolonge, pour la période 2014-2020, le programme lancé par la Commission en 2009 pour le financement des organismes opérant dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes. Depuis le lancement du programme jusqu'à ce jour, le secteur a subi plusieurs transformations. Le nombre d'organismes a été réduit et aujourd'hui il n'en reste que trois: la Fondation **IFRS** (*International Financial Reporting Standards Foundation*, Fondation des normes internationales d'information financière), l'**EFRAG** (*European Financial Reporting Advisory Group*, Groupe consultatif pour l'information financière en Europe) et le **PIOB** (*Public Interest Oversight Board*, Conseil de supervision de l'intérêt public).

1.2 Le CESE **approuve** le programme **dans son principe** et reconnaît toute la valeur de l'information financière et du contrôle des comptes, fondements d'un marché solide et transparent. Pour le reste, **il ne dispose pas d'éléments d'appréciation** suffisants pour juger de la **pertinence** des sommes allouées pour le fonctionnement de chaque programme et ne saurait avoir un avis personnel quant à l'adéquation du "produit" de chaque organisme aux besoins des utilisateurs, lesquels semblent pour leur part tout à fait satisfaits.

1.3 La crise financière dans laquelle le marché se débat aujourd'hui encore a mis en évidence le besoin accru d'informations plus précises et de normes de plus en plus efficaces en matière de contrôle des comptes. Mais il ne servirait à rien de disposer de tels instruments si les "utilisateurs" de ces services n'étaient pas en mesure d'en tirer pleinement parti. D'où la **nécessité de former des experts de haut niveau** dans les secteurs public et privé, tâche à laquelle l'UE, les États membres et les entreprises doivent s'atteler énergiquement, en y consacrant des budgets appropriés.

## 2. Introduction

2.1 Le 19 décembre 2012, la Commission a publié une proposition de règlement du PE et du Conseil visant à **soutenir**, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2020, **l'exercice des activités des organismes chargés de l'élaboration de normes dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes**. Le précédent programme, conçu en 2009, arrivera à échéance le 31 décembre 2013. Certains des organismes inclus dans le programme initial ont été absorbés par d'autres. La proposition à l'examen concerne donc les seuls bénéficiaires restants, à savoir la Fondation IFRS (successeur légal de l'IASCF), l'EFRAG et le PIOB. L'ensemble des dispositions se réfèrent au secteur privé. Le secteur public est régi par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 95), qui définit les principes applicables pour l'établissement des budgets publics.

2.2 Tant la proposition que l'exposé des motifs qui l'accompagne comportent une telle kyrielle d'acronymes qu'il est difficile de s'y retrouver dans cet imbroglio de sigles et de relations entre les divers organismes mentionnés dans le texte. Il s'avère donc nécessaire de disposer d'un **guide de lecture des acronymes et des organigrammes**, afin de faciliter la lecture de documents dont la compréhension, quelle que soit la précision de la terminologie technique utilisée, constitue un véritable défi, y compris pour les spécialistes.

2.3 Ce guide devrait présenter, de manière extrêmement simplifiée, les organismes bénéficiaires suivants:

2.3.1 La **Fondation IFRS** (Fondation des normes internationales d'information financière), qui s'est substituée à la Fondation initialement dénommée IASCF (*International Accounting Standards Committee Foundation*, Fondation du comité des

normes comptables internationales). C'est cet organisme international qui, avec l'**IFRIC**, élabore les normes comptables pour l'établissement des rapports financiers des sociétés cotées dans l'UE. Ces normes ont été intégrées dans le droit de l'Union. La Fondation IFRS exerce son autorité sur l'**IASB** et le **comité d'interprétation des IFRS**, organismes qui opèrent à un niveau technique. La gouvernance de la Fondation est assurée par diverses entités sur les fonctions desquelles il est difficile de se prononcer: outre le conseil (*Board*), il existe un **conseil de surveillance** (*Monitoring Board*), un **comité consultatif de normalisation** (*Standards Advisory Committee*) et un **comité de surveillance du respect des procédures** (*Due Process Oversight Committee*).

2.3.1.1 La Commission reconnaît le rôle fondamental joué par la Fondation IFRS au niveau mondial en tant qu'organisme de normalisation et recommande de maintenir le soutien auparavant accordé à l'IASCF sous la forme d'un système de cofinancement stable. Certains États membres participent déjà à ce programme. Pour sa part, l'UE a financé 17 % des dépenses en 2011.

2.3.2 L'**EFRAG** (Groupe consultatif pour l'information financière en Europe): c'est l'organisme chargé de fournir une expertise technique à la Commission en matière d'information financière. Il s'agit d'un organisme privé, créé en 2001, auparavant soumis au contrôle des diverses parties prenantes, parmi lesquelles la Commission, au prorata de l'importance de leur contribution financière respective. Depuis 2008, la structure en a été modifiée, pour mieux refléter le **rôle en matière de politique publique** désormais assumé par l'EFRAG en tant que plate-forme permettant à l'Europe de s'exprimer dans le domaine comptable. Alors que la représentation et les droits de vote relèvent toujours des instances dirigeantes, l'**assemblée générale** et le **conseil de surveillance**, une meilleure gouvernance est désormais assurée par un comité planification et ressources (**PRC**), mais surtout par un **conseil de surveillance renforcé** de 17 membres, qui représente les parties intéressées: préparateurs et utilisateurs des comptes, établissements financiers, plus quatre experts des politiques publiques nommés par la Commission.

2.3.2.1 Selon la Commission, l'EFRAG a besoin de moyens de financement solides et à long terme pour rester crédible et indépendant. Plusieurs grands États membres lui apportent un soutien direct. *La Commission cofinance l'EFRAG au nom des plus petits États membres.*

2.3.3 Le **PIOB** (Conseil de supervision de l'intérêt public): il s'agit d'une fondation espagnole établie à Madrid. Bien que relevant du droit privé, cet organisme, qui jouit d'une grande autorité et d'un pouvoir d'influence élevé, garantit la régularité de la procédure, ainsi que la supervision et la transparence des normes d'audit internationales édictées par l'**IFAC** (Fédération internationale des comptables), organisme privé représentant les comptables et les contrôleurs légaux des comptes dans le monde entier. Ses principaux partenaires sont le **Monitoring Group** (MG) et l'**IFAC** elle-même. Le MG représente les institutions et régulateurs internationaux au plus haut niveau<sup>(1)</sup>. La gouvernance du PIOB est assurée par dix membres, dont deux sont désignés par la Commission.

<sup>(1)</sup> Les membres du MG sont: la Commission européenne, l'OICV (Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières), le CBCB (comité de Bâle) et divers autres organismes similaires de niveau européen ou mondial.

2.3.3.1 La décision de 2009 attribuait au PIOB un financement qui, en 2011, a représenté 22 % des dépenses éligibles. La Commission travaille en contact étroit avec cet organisme et a également contribué à la formation de son personnel dans le domaine des matières budgétaires de l'UE. Il semble par ailleurs qu'il faille revoir la structure du réseau des contributeurs: outre la Commission, seule l'**IFAC** contribue à raison de 78 % à couvrir les dépenses restantes. La Commission s'emploie à "diversifier" les financements, afin de renforcer l'indépendance du PIOB à l'égard de l'**IFAC**: outre les contributions promises pour 2013 par plusieurs institutions internationales, une campagne réalisée par l'entremise d'une *task-force* spécifique est en cours afin de recueillir les contributions de donateurs du monde entier.

2.4 La matière traitée par les organismes auxquels il est prévu d'octroyer d'importants financements est d'une haute technicité et difficile à apprécier en dehors du cercle restreint des spécialistes de ce domaine. Aussi la Commission n'a-t-elle pas procédé à des **consultations externes** et s'est bornée à évaluer l'adéquation des contributions à la lumière de sa propre expérience et de ses connaissances. Il est constaté dans l'**analyse d'impact** que le programme de financement a répondu aux attentes et a atteint les objectifs fixés.

### 3. Commentaires et propositions

3.1 Le CESE s'est déjà prononcé (?) sur le programme initial et s'est déclaré favorable aux propositions de la Commission, tout en émettant certaines réserves et en avançant des propositions qui seront le cas échéant réitérées dans le présent avis. Aujourd'hui comme alors, force est d'**admettre** la nécessité de financer l'activité d'organismes qui accomplissent des tâches extrêmement délicates et de la plus haute importance. Pour autant, il n'est pas possible d'émettre un **avis éclairé sur l'importance des financements**, compte tenu de la quantité de connaissances requises pour en apprécier le niveau, connaissances uniquement accessibles à un cercle restreint de spécialistes.

3.2 La crise financière était déjà à l'œuvre en 2009, à l'époque de la création du programme. Mais il était peut-être trop tôt alors pour pouvoir en analyser tous les tenants et aboutissants, y compris les aspects sous-jacents des causes ou plutôt des facteurs concomitants à l'origine des faits. Aujourd'hui que le temps a passé et à la lumière des événements intervenus depuis lors, il est possible d'aller plus loin dans la réflexion.

3.3 **L'information financière et les techniques comptables sont onéreuses.** Elles le deviennent plus encore lorsqu'elles sont le fruit du travail de spécialistes difficiles à trouver sur le marché et dont la formation universitaire n'est qu'une base de départ leur permettant d'acquérir, *sur le terrain*, des compétences de haut niveau. Outre cela, ces spécialistes doivent également présenter des qualités morales élevées, de façon à garantir la confidentialité des informations et la **neutralité** de leurs

<sup>(2)</sup> JO C 228 du 22.9.2009, p. 75; autres avis importants, en raison notamment de certains aspects techniques, JO C 191 du 29.6.2012, p. 61.

analyses. D'où il résulte que s'il est bien entendu utile de financer les organismes opérationnels, il est tout aussi indispensable de **former** des spécialistes convenablement rémunérés et bénéficiant d'incitations adéquates.

3.3.1 Lorsqu'il est question de "spécialistes", l'on pense habituellement à ceux qui sont à **l'origine** de l'élaboration des informations ou des normes. Mais leurs **destinataires**, ceux pour qui les informations sont un instrument de travail et dont les activités sont régies par les normes, doivent faire preuve d'un même "professionnalisme". L'on comprend dès lors que la disponibilité de **ressources humaines adéquatement formées** constitue une **priorité**, non seulement pour les producteurs de l'information, mais aussi pour **ceux qui doivent l'utiliser**: autorités réglementaires et de surveillance, législateurs, entreprises, instituts de recherche.

3.4 Un aspect corollaire de la formation est celui de la **qualité des informations**: le paragraphe 3.1 ci-dessus a fait état de la difficulté de porter un jugement sur l'importance des financements proposés. Il serait encore plus difficile et aléatoire d'émettre un avis sur leur utilité, en termes de valeur ajoutée, pour les utilisateurs. L'on ne peut dès lors qu'**approuver**, sur la base de la seule confiance et de l'analyse de l'exposé des motifs, **la proposition** de la Commission quant au **montant** des contributions.

3.5 Dans son précédent avis <sup>(3)</sup> adopté en 2009, à l'occasion du lancement du programme, le CESE avait préconisé une vigilance particulière afin d'éviter des influences ou ingérences indues sur le **marché des valeurs mobilières** <sup>(4)</sup>, régi par les normes de l'IASCF et de l'EFRAG. La question avait été abordée par la Commission elle-même, qui avait appelé de ses vœux une contribution communautaire pour éviter "toute

influence indue de parties tierces ayant un intérêt dans le résultat". Cette question importante et délicate n'est plus abordée dans la nouvelle proposition de règlement. Le CESE demande à la Commission de confirmer qu'elle a pleinement confiance dans l'indépendance de ces organismes. Les mêmes observations valent pour le **PIOB** <sup>(5)</sup>.

3.6 S'agissant de l'EFRAG, il est à noter que la Commission cofinance cet organisme au nom des plus petits États membres (les plus grands États contribuent directement). La contribution de la Commission ne varierait sans doute pas de manière significative si tous les États membres versaient leur quote-part, fût-elle symbolique. Mais ce geste serait le signal d'une **implication responsable de l'ensemble des États membres de l'UE** dans des organismes d'importance commune, indépendamment de la dimension de chaque État.

3.7 Les normes IFRS établissent la comptabilité des entreprises au coût du marché (*marked to market*). Lors de la crise financière, il a été observé qu'elles pouvaient avoir un effet procyclique et court-termiste. Le CESE suggère une évaluation coûts/avantages de ces normes, par exemple dans le cadre du programme à l'examen.

3.8 En conclusion, le CESE souhaite encore une fois souligner **l'importance de la collecte et du traitement des données**, mais surtout la nécessité de **savoir les comprendre et les utiliser correctement**: s'il faut reconnaître le haut niveau de professionnalisme des "fournisseurs", beaucoup reste à faire en ce qui concerne la catégorie protéiforme des utilisateurs, d'où la nécessité d'actions de formation et de mise à jour de ressources humaines adaptées.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Voir note 2.

<sup>(4)</sup> Voir paragraphe 3.2.1.

<sup>(5)</sup> Voir paragraphe 3.4.

**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 – faire accéder les jeunes à l'emploi»**

COM(2012) 727 final

(2013/C 161/13)

Rapporteur général: **Pavel TRANTINA**

Corapporteur général: **Philippe DE BUCK**

Le 19 décembre 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 – Faire accéder les jeunes à l'emploi"*

COM(2012) 727 final.

Le 13 novembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Emploi, affaires sociales et citoyenneté" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 21 mars 2013) de nommer M. Pavel TRANTINA rapporteur général et M. Philippe DE BUCK corapporteur général, et a adopté le présent avis par 174 voix pour, 4 voix contre et 1 abstention.

## 1. Synthèse des recommandations

1.1 Le CESE dénonce une nouvelle fois le taux catastrophique de chômage des jeunes et demande à toutes les parties prenantes d'adopter des mesures urgentes, efficaces et définitives pour rompre le cercle vicieux qui risque de compromettre l'avenir de toute une génération. Il est grand temps de réaliser des investissements appropriés en faveur des jeunes, dont les fruits seront récoltés à long terme.

1.2 Dans le même temps, le CESE souligne qu'une véritable stratégie de croissance est nécessaire aux niveaux européen et national afin de soutenir la création d'un nombre croissant d'emplois stables. Ceci est une condition préalable au succès des mesures visant à faire accéder les jeunes à l'emploi. Il y a lieu d'adopter une approche coordonnée pour l'ensemble des efforts et des politiques destinés à renforcer la compétitivité et à restaurer la confiance des investisseurs et des ménages. Le semestre européen offre l'occasion de recommander des politiques et des réformes appropriées à mettre en œuvre dans chacun des États membres.

1.3 Le CESE accueille favorablement le paquet "Emploi jeunes" proposé et recommande de prêter une attention particulière à son application au niveau des États membres en accordant aux mesures de lutte contre le chômage des jeunes une place importante dans les programmes nationaux de réforme.

1.4 Le CESE soutient l'idée de mettre en place dans les États membres des dispositifs de Garantie pour la jeunesse qui soient financés au moyen d'un fonds spécifiquement destiné à l'initiative pour l'emploi des jeunes, au titre du cadre financier pluriannuel. Il se félicite de la création de ce fonds tout en indiquant qu'il doit être complété au niveau national. Le CESE considère toutefois qu'il est insuffisant de ne prévoir pour ce fonds qu'une

enveloppe de six milliards d'euros, dont une partie proviendrait des crédits existants issus du Fonds social européen (FSE). En outre, dans la mesure où le fonds ne viendra en aide qu'aux régions qui enregistrent un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %, le CESE souligne que d'autres régions devraient pouvoir accéder à un soutien financier au titre des procédures standard du FSE. Il est toutefois nécessaire d'agir immédiatement en finançant les mesures proposées au moyen de nouveaux fonds, sans créer une concurrence entre les jeunes et les autres catégories défavorisées dans le cadre du FSE.

1.5 Le CESE soutient l'approche de la Commission selon laquelle "la Garantie pour la jeunesse est à mettre en œuvre dans le cadre d'un dispositif exhaustif et global visant à assurer que les jeunes se voient proposer une offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi". Le CESE est conscient des différences entre les États membres et reconnaît l'importance de leur permettre de fixer les limites d'âge en fonction de leurs besoins et possibilités respectifs. Néanmoins, il recommande, lorsque c'est possible, de repousser la limite d'âge pour accéder au dispositif à 30 ans de manière à couvrir les jeunes qui sortent de l'université plus tard ou ceux qui se trouvent encore dans une phase transitoire entre les études et l'emploi et qui risquent de perdre contact avec le marché du travail, en particulier dans les pays où les taux de chômage des jeunes sont les plus élevés.

1.6 Le CESE se félicite également de l'accord politique du Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs" concernant la proposition relative à la Garantie pour la jeunesse conclu le 28 février 2013. Le CESE considère cependant qu'une intervention après quatre mois est trop tardive. La Garantie pour

la jeunesse devrait prendre effet aussitôt que possible, c'est-à-dire, idéalement, lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi <sup>(1)</sup>.

1.7 Pour garantir une mise en œuvre complète et correcte de la Garantie pour la jeunesse, le CESE estime qu'il est essentiel de définir mieux et plus clairement, aux niveaux européen et national, les instruments, les responsabilités, les objectifs et les indicateurs nécessaires au suivi. À cette fin le CESE propose que la mise en œuvre de la Garantie pour la jeunesse fasse partie des indicateurs utilisés dans le processus du semestre européen.

1.8 Sur la base des exemples de réussite dans certains États membres, les partenaires sociaux et les organisations de jeunesse ainsi que les plates-formes qui les représentent devraient jouer un rôle clé dans la conception, la mise en œuvre, la promotion et le suivi du dispositif.

1.9 La réforme des services EURES et, le cas échéant, des services publics de l'emploi dans les États membres devrait aussi soutenir activement les jeunes et adapter leurs services et leurs approches afin de les rendre plus accessibles. À cette fin, il y a lieu de mettre en place, déjà au stade de l'école, des services d'orientation professionnelle personnalisés.

1.10 Il conviendrait d'améliorer les conditions relatives à l'offre de stages et d'apprentissages et d'en garantir un haut niveau de qualité au moyen de critères spécifiques qui devraient devenir obligatoires en cas de demande de soutien financier. En complément, il y a lieu de mettre en place des mécanismes plus efficaces pour surveiller et protéger les droits des stagiaires.

## 2. Synthèse des initiatives de la Commission

2.1 Dans l'ensemble, les taux d'emploi des jeunes ont chuté de près de cinq points de pourcentage au cours des quatre dernières années, à savoir trois fois plus que ceux des adultes. Les chances de trouver un emploi pour un jeune chômeur sont faibles: seuls 29,7 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans et sans emploi en 2010 ont trouvé un travail en 2011, une baisse de près de 10 % en trois ans. Plus de 30 % des chômeurs de moins de 25 ans sont au chômage depuis plus de 12 mois, à savoir 1,6 million en 2011, comparé à 0,9 million en 2008. Selon Eurofound, 14 millions de jeunes dans l'UE âgés de 15 à 29 ans (7,5 millions âgés de 15 à 24 ans) ne travaillent pas, et ne suivent ni études ni formation (on les désigne par l'acronyme anglais "NEET", c'est-à-dire "*not in employment, education or training*") <sup>(2)</sup>. Le coût économique de la non-insertion des jeunes sur le marché du travail a été estimé à plus de 150 milliards d'euros par an, soit 1,2 % du PIB de l'UE. Les conséquences sur le plan social se manifestent notamment par des phénomènes tels que le désengagement vis-à-vis de la société et la méfiance à l'égard du système politique, de faibles niveaux d'autonomie, la crainte de l'inconnu et le "gaspillage de cerveaux".

2.2 La Commission européenne a présenté son paquet "Emploi des jeunes", qui englobe quatre domaines d'action. Il y a tout d'abord une proposition de recommandation aux États membres d'introduire une Garantie pour la jeunesse, qui vise à assurer que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans se voient

proposer une offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi. Cette proposition de recommandation invite les États membres à établir des partenariats solides avec des parties prenantes, à assurer l'intervention à un stade précoce des services de l'emploi et d'autres partenaires qui soutiennent les jeunes, à prendre des mesures d'aide à l'insertion professionnelle, à tirer pleinement parti du Fonds social européen et des autres Fonds structurels à cette fin, à évaluer et à améliorer constamment les dispositifs de Garantie pour la jeunesse et à les mettre en œuvre dans les meilleurs délais. La Commission soutiendra les États membres, à l'aide des fonds de l'UE, en encourageant les échanges de bonnes pratiques entre États membres, en surveillant la mise en œuvre des garanties pour la jeunesse dans le contexte du semestre européen et en menant des campagnes de sensibilisation.

2.3 Pour faciliter le passage de l'école au monde du travail, le paquet prévoit également le lancement d'une consultation des partenaires sociaux européens sur un cadre de qualité pour les stages destiné à permettre aux jeunes d'acquérir une expérience de travail de qualité dans des conditions sûres.

2.4 En outre, la Commission annonce la création d'une Alliance européenne pour l'apprentissage, qui a pour objectif d'améliorer l'offre et la qualité des apprentissages disponibles en faisant connaître les dispositifs qui ont fait leurs preuves dans ce domaine dans tous les États membres. La Commission met également en évidence des pistes pour réduire les obstacles à la mobilité des jeunes.

2.5 Enfin, en ce qui concerne les différences substantielles entre les taux de chômage des jeunes dans les différents États membres, la Commission propose des mesures visant à accroître la mobilité transnationale des jeunes travailleurs, principalement l'amélioration du système EURES.

2.6 Les mesures proposées dans le paquet "Emploi des jeunes" s'appuient sur les actions de l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes", lancée en décembre 2011. La Commission utilise également d'autres instruments politiques pour lutter contre le chômage des jeunes, notamment les recommandations par pays. En juillet 2012, des recommandations <sup>(3)</sup> visant à améliorer la situation des jeunes ont été adressées à quasi tous les États membres de l'UE.

## 3. Observations générales concernant le paquet de la Commission

3.1 Une véritable stratégie de croissance s'impose aux échelons européen et national pour soutenir la création d'emplois plus nombreux et plus stables. Il y a lieu d'adopter une approche coordonnée pour l'ensemble des efforts et des politiques destinés à renforcer la compétitivité et à restaurer la confiance des investisseurs et des ménages. Le semestre européen offre l'occasion de recommander des politiques et des réformes appropriées à mettre en œuvre dans chacun des États membres. Les effets de synergie, tels que l'inclusion des aspects sociaux dans les appels publics, ne doivent pas être sous-estimés.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur l'examen annuel de la croissance 2013 (JO C 133 du 09.05.2013).

<sup>(2)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/labourmarket/youth.htm> (en anglais).

<sup>(3)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf) (en anglais).

3.2 La situation des jeunes Européens sur le marché du travail constitue une préoccupation majeure. Afin de favoriser un passage en souplesse des jeunes vers le monde du travail, il est important de prendre les mesures nécessaires pour:

- réduire tous les obstacles qui s'opposent à l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi;
- réduire les inadéquations entre l'offre et la demande en matière de compétences;
- soutenir l'autonomie des jeunes;
- rendre l'enseignement et la formation professionnels plus attrayants, en particulier les apprentissages dans des domaines stratégiquement importants tels que la technologie et l'ingénierie;
- promouvoir les partenariats et les synergies entre toutes les parties prenantes;
- encourager et soutenir les entreprises afin qu'elles créent des emplois et des apprentissages pour les jeunes.

3.3 Le CESE se félicite du fait que la Commission présente une approche à long terme pour les jeunes. À cet égard, le paquet "Emploi des jeunes" constitue une nouvelle avancée vers l'élaboration d'une approche cohérente et intégrée visant à lutter contre le chômage des jeunes et à promouvoir une transition de qualité entre les études et le marché du travail. Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'il y a lieu d'accorder une attention particulière aux États membres. Ce sont eux qui sont les principaux acteurs dans le domaine de l'emploi des jeunes et qui devront adopter des mesures dans les prochains mois. Néanmoins, étant donné l'urgence de la situation et l'importance cruciale d'investir dans les jeunes en tant que ressource clé du marché du travail, cela ne suffit pas. Il est de la plus grande importance de créer un climat de confiance en établissant des principes communs en ce qui concerne la Garantie pour la jeunesse en Europe en vue d'améliorer la qualité, l'accessibilité et l'impact de l'instrument sur l'ensemble du continent.

3.4 Le CESE est disposé à contribuer activement à l'élaboration et à la promotion du paquet, étant donné que:

- ses membres, représentants des employeurs, des syndicats et d'autres organisations de la société civile, ont été associés aux processus qui ont permis d'améliorer l'emploi des jeunes à long terme, qu'ils possèdent les contacts nécessaires et qu'ils peuvent donc intervenir sur le terrain, et qu'ils ont développé de nombreuses initiatives pour lutter contre le chômage des jeunes;
- le CESE possède une vaste expertise qui repose sur l'organisation d'un certain nombre de conférences, d'auditions et de

séminaires au cours des dernières années<sup>(4)</sup>, et sur l'élaboration de plusieurs avis importants en la matière<sup>(5)</sup>.

3.5 Le CESE salue la proposition de recommandation de la Commission européenne relative à l'introduction de la Garantie pour la jeunesse, qui vise à assurer que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans se voient proposer une offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi. Cette garantie, à condition d'être appliquée correctement, pourrait constituer une étape importante de l'investissement dans la jeunesse. Elle peut réduire les coûts significatifs que le chômage des jeunes entraîne tant pour les citoyens que pour l'Europe dans son ensemble, et peut jouer un rôle clé dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du passage des jeunes des études au travail. Toutefois, le CESE juge qu'une intervention après quatre mois est trop tardive. La Garantie pour la jeunesse devrait prendre effet aussitôt que possible, c'est-à-dire, idéalement, lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi.

3.6 Le CESE soutient l'idée de mettre en place dans les États membres des dispositifs de Garantie pour la jeunesse qui soient financés au moyen d'un fonds spécifiquement destiné à l'initiative pour l'emploi des jeunes, au titre du cadre financier pluriannuel. Il se félicite de la création de ce fonds tout en indiquant qu'il devrait être complété au niveau national. Le CESE considère toutefois qu'il est insuffisant de ne prévoir pour ce fonds qu'une enveloppe de six milliards d'euros, dont une partie proviendrait des crédits existants issus du Fonds social européen. En outre, étant donné que la perte due à la non-intégration des jeunes sur le marché du travail (en termes de transferts sociaux supplémentaires, de revenus non perçus et d'impôts non perçus) s'élève à plus de 150 milliards d'euros par an (1,2 % du PIB)<sup>(6)</sup> et que selon l'OIT un investissement de 21 milliards d'euros peut produire un changement significatif en l'espace de quelques années<sup>(7)</sup>, le CESE estime que la Garantie pour la jeunesse est une mesure sociale utile présentant un rapport coûts/bénéfices extrêmement positif.

3.7 Le CESE soutient l'approche de la Commission selon laquelle "la Garantie pour la jeunesse est à mettre en œuvre dans le cadre d'un dispositif exhaustif et global visant à assurer que les jeunes se voient proposer une offre de bonne

<sup>(4)</sup> Conférence sur "La crise, l'éducation et le marché du travail" – Bruxelles, le 24 janvier 2012; conférence "From School to Work" (De l'école au travail), organisée par l'OMT – Roskilde (DK), le 4 février 2012; conférence sur le thème "Emplois de qualité pour les jeunes: Est-ce trop demander?", organisée par l'OMT et le Forum européen de la jeunesse, le 20 avril 2012; conférence du groupe III sur la "Politique de l'éducation et de l'emploi des jeunes dans le cadre de la stratégie Europe 2020" – Sofia, le 8 juin 2012; conférence du groupe I sur "L'avenir des jeunes en Europe - La jeunesse européenne: génération désespoir ou génération espoir?" – Versailles, les 29 et 30 août 2012.

<sup>(5)</sup> JO C 132, 3.5.2011, pp. 55-62; JO C 318, 29.10.2011, pp. 50-55; JO C 68, 6.3.2012, pp. 11-14; JO C 181, 21.6.2012, pp. 143-149; JO C 181, 21.6.2012, pp. 150-153; JO C 68, 6.3.2012, pp. 1-10; JO C 181, 21.6.2012, pp. 154-159; JO C 299, 4.10.2012, pp. 97-102; Avis du CESE sur le thème "Vers une reprise génératrice d'emplois" (JO C 11 du 15.1.2013, p. 65).

<sup>(6)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1254.htm>.

<sup>(7)</sup> Étude de l'Institut international d'études sociales de l'Organisation internationale du travail "EuroZone job crisis: trends and policy responses" (Crise de l'emploi dans la zone euro: tendances et réponses politiques).

qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi". Le CESE est conscient des différences entre les États membres et reconnaît l'importance de leur permettre de fixer les limites d'âge en fonction de leurs besoins et possibilités respectifs. Néanmoins, il recommande, lorsque c'est possible, de repousser la limite d'âge pour accéder au dispositif à 30 ans de manière à couvrir les jeunes qui sortent de l'université plus tard ou ceux qui se trouvent encore dans une phase transitoire entre les études et l'emploi et qui risquent de perdre contact avec le marché du travail, en particulier dans les pays où les taux de chômage des jeunes sont les plus élevés. Par ailleurs, la Garantie pour la jeunesse doit devenir une mesure structurelle des politiques européennes actives du marché du travail et ne doit pas se limiter uniquement à cette période de crise.

3.8 Le CESE estime qu'il est important de déterminer des normes de qualité et des indicateurs clairs en ce qui concerne le développement et la mise en œuvre des dispositifs de Garantie pour la jeunesse aux échelons européen et national. Les stages effectués dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse doivent être conformes au cadre de qualité pour les stages et permettre également aux jeunes de vivre de manière indépendante. Les États membres sont également encouragés à mettre en place des services d'orientation professionnelle personnalisés et d'instaurer des mécanismes destinés à suivre les différentes possibilités offertes et à évaluer l'impact du dispositif sur l'insertion professionnelle ultérieure des bénéficiaires.

3.9 Le CESE souligne qu'il convient d'intégrer l'initiative Garantie pour la jeunesse dans le cadre d'une stratégie active du marché du travail visant à favoriser l'insertion durable des jeunes dans le marché du travail afin qu'ils deviennent autonomes. Un autre aspect important d'une telle stratégie devrait concerner, le cas échéant, la réforme des services publics de l'emploi dans les États membres afin qu'ils s'adressent activement aux jeunes et leur offrent des services et des approches plus accessibles, tout en continuant à améliorer les services qu'ils fournissent à tous les chômeurs. Les services publics de l'emploi devraient coopérer avec des établissements d'enseignement pour entrer en contact direct avec les jeunes et leur proposer des offres d'emploi ou de complément de formation, dans le cadre d'une approche de tutorat proactive et personnalisée, bien avant qu'ils ne quittent l'école. Le CESE demande instamment à la Commission européenne de tenir compte de cet élément dans sa stratégie de soutien aux services publics de l'emploi en Europe. À cet égard, il conviendrait de mieux adapter les services EURES aux besoins des jeunes et de les promouvoir beaucoup plus activement auprès de la jeune génération.

3.10 Le CESE recommande également que les États membres renforcent leur soutien aux entreprises, aux coopératives et aux organisations du troisième secteur qui souhaitent participer aux dispositifs de la Garantie pour la jeunesse en étroite coopération avec les services publics de l'emploi. Les mécanismes tels que les incitations fiscales, les subventions pour le coût fixe de l'emploi et la possibilité d'accéder au financement pour des formations sur le terrain sont importants pour assurer le fonctionnement du dispositif et soutenir les entreprises qui souhaitent investir dans le potentiel des jeunes de manière appropriée et efficace. L'application de ces mécanismes devrait être liée au respect des normes et des orientations en matière de qualité et prévoir la mise en place de mécanismes de surveillance. Le CESE estime

qu'il est nécessaire de renforcer les capacités de tous les acteurs associés aux systèmes d'apprentissage de qualité.

3.11 Le CESE considère que les partenaires sociaux ont un rôle fondamental à jouer dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la Garantie pour la jeunesse. Un dialogue social sain est essentiel pour pouvoir proposer aux jeunes des dispositifs de Garantie pour la jeunesse respectant des normes de qualité élevées que ce soit pour les entreprises ou pour les jeunes. Dans ce contexte, il importe également d'associer les partenaires sociaux au suivi de la mise en œuvre de la Garantie pour la jeunesse et des offres d'emplois ou de stages proposées dans le cadre des différents dispositifs.

3.12 Les organisations du troisième secteur, en particulier les organisations de jeunesse et les plates-formes qui les représentent, constituent des canaux privilégiés de participation pour les jeunes et jouent donc également un rôle important en leur permettant de développer leurs compétences, ainsi que des relations et un comportement professionnels appropriés; il importe dès lors de les associer à l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes. Il conviendrait également d'y associer des entreprises sociales, ainsi que d'autres parties concernées. Le Comité attire également l'attention sur les bonnes pratiques mises en place en Autriche<sup>(8)</sup>, en Suède et en Finlande<sup>(9)</sup> en ce qui concerne la participation des parties prenantes.

3.13 Faciliter l'accès des organisations de jeunesse et du troisième secteur à la Garantie pour la jeunesse devrait également constituer une priorité. Leur participation leur permettrait de présenter des offres d'emploi pour améliorer la situation de leurs communautés locales et d'avoir un rôle bénéfique pour les jeunes et la société.

3.14 Le CESE estime qu'il est essentiel que la proposition prévoit des moyens adéquats afin de soutenir les États membres et les régions qui souhaitent mettre en place des dispositifs de Garantie pour la jeunesse ambitieux ou des alliances pour l'apprentissage. Dans ce contexte, le CESE recommande que le soutien financier de l'UE soit alloué aux dispositifs qui respectent les normes de qualité minimales établies par l'initiative de l'UE et les États membres.

3.15 Par conséquent, le CESE soutient l'idée de mettre en place dans les États membres des dispositifs de Garantie pour la jeunesse qui soient financés au moyen d'une initiative spécifique pour l'emploi des jeunes, prévue par le cadre financier pluriannuel et dotée d'une enveloppe d'au moins 6 milliards d'euros, dont la moitié proviendra du Fonds social européen. Le CESE se félicite de la création du fonds en question; toutefois, dans la mesure où ce dernier ne viendra en aide qu'aux régions qui enregistrent un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %, il souligne que d'autres régions devraient pouvoir accéder à un soutien financier au titre des procédures standard du FSE. Cet argent constituera une source fondamentale, complétant les investissements nécessaires issus des budgets nationaux.

3.16 Afin de permettre aux jeunes d'acquérir les compétences dont ils auront besoin plus tard dans leur vie professionnelle, le CESE invite la Commission et les États membres à garantir que les mesures introduites pour stimuler l'emploi des

<sup>(8)</sup> [http://issuu.com/yomag/docs/youth\\_guarantee](http://issuu.com/yomag/docs/youth_guarantee) (en anglais).

<sup>(9)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1242.htm> (en anglais).

jeunes, en particulier celles qui sont financées dans leur totalité ou en partie par les fonds de l'UE, soient plus efficaces et permanentes, afin qu'il ne soit plus nécessaire de soutenir les jeunes à l'issue d'un placement temporaire ou non rémunéré.

3.17 Étant donné que la mise en place de la Garantie pour la jeunesse ne sera effective que si elle est intégrée dans les approches européennes et nationales destinées à favoriser la croissance et l'emploi, le CESE répète l'appel qu'il a déjà lancé à plusieurs reprises pour la définition de nouveaux objectifs visant à réduire le chômage des jeunes<sup>(10)</sup>. Cette tâche devrait constituer un élément clé des programmes nationaux de réforme liés à la stratégie Europe 2020.

#### 4. Observations particulières au sujet des propositions de la Commission

##### 4.1 Garantie pour la jeunesse

4.1.1 Le CESE salue le fait que la proposition de recommandation du Conseil soumise par la Commission concernant l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse comprenne un certain nombre d'éléments importants, notamment une définition claire de la Garantie pour la jeunesse en tant qu'"offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi". Toutefois, le CESE juge qu'une intervention après quatre mois est trop tardive. La Garantie pour la jeunesse devrait prendre effet aussitôt que possible, c'est-à-dire, idéalement, lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi.

4.1.2 Il est important de souligner le rapport coût/efficacité des investissements de la Garantie pour la jeunesse, étant donné que selon Eurofound<sup>(11)</sup>, la perte annuelle pour toute l'Europe d'avoir des jeunes qui n'ont pas d'emploi, et ne suivent ni études ni formation (en termes de transferts sociaux supplémentaires, de revenus non perçus et d'impôts non perçus) s'élève actuellement à 1,2 % du PIB, soit 153 milliards d'euros. Dans le même temps, en investissant pour combattre ce phénomène, nous devons nous concentrer sur de meilleurs partenariats, l'amélioration des services connexes et la responsabilisation des professionnels de l'éducation.

4.1.3 Le CESE insiste sur la nécessité de valider correctement l'éducation non formelle de manière à valoriser les compétences acquises sur le marché du travail.

4.1.4 Le CESE attire l'attention sur les nouvelles typologies des personnes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation, et sur la nécessité de mettre aussi l'accent sur les catégories qui ne sont traditionnellement pas considérées comme menacées d'exclusion, telles que les diplômés et les jeunes qui possèdent déjà une expérience professionnelle ou ont suivi des stages mais qui ne sont pas encore en mesure d'accéder au marché de l'emploi de manière permanente.

<sup>(10)</sup> JO C 143 du 22.05.12, pp. 94-101 et Avis du CESE sur le thème "Lignes directrices pour l'emploi" (JO C 133 de 09.05.2013).

<sup>(11)</sup> Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation: Caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe (2012).

4.1.5 Il convient également de s'attaquer au problème du nombre croissant de jeunes qualifiés et compétents forcés d'occuper des postes pour lesquels ils sont surqualifiés et participant dès lors au gaspillage des cerveaux. En effet, de tels emplois ne leur permettent pas d'exploiter les enseignements et formations qu'ils ont suivis, et ont également sur eux des conséquences néfastes sur les plans social et psychologique. Une adéquation à la fois meilleure et plus appropriée entre les compétences personnelles et les besoins du marché du travail pourrait permettre de réduire ce phénomène.

##### 4.2 Cadre de qualité pour les stages

4.2.1 Le CESE reconnaît le rôle positif que des stages de qualité peuvent jouer lorsqu'il s'agit de faciliter l'accès des jeunes à l'emploi et d'aider les entreprises à trouver des travailleurs qualifiés potentiels. Une expérience de ce type peut offrir aux jeunes l'occasion d'acquérir les compétences nécessaires répondant à leurs besoins et à leurs qualifications antérieures, tout en recevant une rétribution adéquate et en ayant accès à la protection sociale ainsi qu'à d'autres parcours éducatifs dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie. Dans ce contexte, il y a lieu de prêter attention notamment aux stages se déroulant en dehors du système éducatif, plus particulièrement après l'obtention du diplôme, qui devraient être considérés comme des emplois et donc faire l'objet d'une protection conformément aux normes de travail acceptées à l'échelle internationale.

4.2.2 Le CESE souligne l'importance d'établir des normes de qualité élevées en matière d'apprentissages et de stages. Dans ce contexte, il réaffirme son engagement à suivre soigneusement et à appuyer "toutes les initiatives visant à améliorer la qualité des stages, telles que la charte européenne de qualité en matière de stages et d'apprentissages (European Quality Charter on Internships and Apprenticeships) proposée par le Forum européen de la jeunesse, en vue de renforcer le dialogue civil pour l'élaboration d'une réglementation appropriée dans ce domaine"<sup>(12)</sup>.

4.2.3 Le CESE est convaincu que l'amélioration de la qualité des stages est une priorité. En conséquence, il considère l'initiative de la Commission européenne sur le cadre européen de qualité pour les stages comme une avancée en ce sens. Dans le même temps, le CESE invite instamment toutes les institutions, les États membres et les partenaires sociaux concernés à faire le meilleur usage possible des résultats des consultations actuelles, en prenant en compte le soutien déjà manifesté par les partenaires sociaux, les ONG, le public et un certain nombre de professionnels de l'éducation. Les institutions de l'UE doivent agir rapidement et créer un cadre de qualité pour les stages, qui associe de manière directe et constante les jeunes et leurs organisations dans ce processus, aux côtés des partenaires sociaux. À cet égard, la charte européenne de qualité des stages et de l'apprentissage<sup>(13)</sup> propose des normes de qualité minimales destinées à combler les écarts entre les pays européens en ce qui concerne les processus d'apprentissage, les services d'orientation et de tutorat disponibles, les droits sociaux et du travail, la reconnaissance des compétences, les dispositions contractuelles légales, le remboursement et la rémunération, l'évaluation et le suivi, etc.

<sup>(12)</sup> JO C 299, 4.10.2012, p. 97-102.

<sup>(13)</sup> [http://qualityinternships.eu/wp-content/uploads/2012/01/internship\\_charter\\_EN.pdf](http://qualityinternships.eu/wp-content/uploads/2012/01/internship_charter_EN.pdf) (en anglais).

4.2.4 Le CESE considère en outre fondamental qu'un tel cadre soit axé vers le soutien aux entreprises qui s'efforcent de proposer des stages de grande qualité aux jeunes. En conséquence, le cadre devrait également être mis en œuvre au niveau national au moyen de mesures orientées vers cet objectif.

#### 4.3 Alliance européenne pour l'apprentissage

4.3.1 Le CESE est convaincu de l'utilité de l'Alliance européenne pour l'apprentissage, dans la mesure où une coopération étroite entre les établissements d'enseignement, les entreprises et les partenaires sociaux, ainsi qu'entre décideurs politiques, praticiens et représentants de la jeunesse, est essentielle pour assurer la réussite de l'enseignement et la formation professionnels. Le succès des systèmes de formation en alternance de certains États membres en est la preuve. La création de l'Alliance devrait encourager le partage de connaissances et d'idées, et en définitive, permettre d'augmenter le nombre et la qualité des stages disponibles dans les États membres et d'encourager la participation des jeunes à de tels programmes.

4.3.2 L'Alliance devrait également soutenir des campagnes européennes et nationales destinées à changer l'image de l'enseignement professionnel, notamment dans le contexte du processus de Copenhague, et organiser régulièrement un forum de discussions sur le suivi de la stratégie européenne en matière d'apprentissage avec les acteurs européens et nationaux concernés par ce domaine.

4.3.3 Il conviendrait de prévoir également des mesures d'incitation pour faciliter le financement d'activités de formation transfrontalières, permettant aux sociétés et aux partenaires sociaux de participer à la mise en place d'un système de formation en alternance. D'autres propositions sont présentées dans la publication intitulée "Creating Opportunities for Youth: How to improve the quality and image of apprenticeships" (Offrir des perspectives aux jeunes: comment améliorer la qualité et l'image de l'apprentissage) (BusinessEurope, 2012) <sup>(14)</sup> ainsi que dans l'accord syndical hispano-allemand sur les normes de qualité en matière d'apprentissages.

#### 4.4 Mobilité en faveur des jeunes

4.4.1 Le CESE estime que pour favoriser la mobilité des jeunes travailleurs, les États membres doivent réaliser davantage de progrès en faveur de la reconnaissance mutuelle des qualifications et des compétences et de la compatibilité des systèmes

nationaux de sécurité sociale, en particulier les régimes de retraite, et investir davantage dans l'apprentissage des langues, les barrières linguistiques devant elles aussi être surmontées. La Commission devrait renforcer la coordination en matière de sécurité sociale afin de garantir qu'aucun mois de cotisations sociales ne soit "perdu" lorsque l'on accepte un emploi dans un autre pays de l'UE.

4.4.2 Le CESE souligne l'utilité des programmes de l'UE tels qu'Erasmus et Jeunesse en action, pour la mobilité des jeunes et le soutien au développement de leurs qualifications, leurs compétences et leur caractère à travers des activités de volontariat ou d'autres initiatives civiques. Le CESE demande un financement approprié du futur programme Erasmus pour tous/ YES Europe dans le nouveau cadre financier pluriannuel, qui se retrouve avec 1 milliard d'euros en moins par rapport à la proposition initiale.

4.4.3 Le CESE recommande d'apporter des améliorations et des investissements supplémentaires à l'initiative "Ton premier emploi EURES". Plus particulièrement, le CESE invite la Commission européenne à améliorer le programme EURES de manière à accroître sa visibilité et disponibilité pour les jeunes et à le rendre plus convivial. Il convient d'encourager activement les jeunes à participer, afin de surmonter les obstacles culturels et linguistiques, ainsi que ceux liés à leur manque de compétences organisationnelles et la peur de l'inconnu. Cela peut se faire au moyen d'un système amélioré d'orientation professionnelle qui aiderait les étudiants et les stagiaires (ainsi que les jeunes en général) à mieux connaître leurs propres désirs, capacités et perspectives professionnelles. Cette approche prévoit également des conseils sur le droit du travail et l'environnement sociopolitique, ainsi que sur les droits et les obligations des employeurs et des travailleurs.

4.4.4 Le CESE soutient l'initiative du Parlement européen qui vise à mettre à jour la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. La directive actuelle est obsolète compte tenu de l'évolution rapide de nombreuses professions. Par ailleurs, la mise à jour de la directive comprendrait l'introduction d'une carte électronique détaillant les qualifications et l'expérience professionnelles. Celle-ci faciliterait la recherche d'emploi et la reconnaissance des qualifications dans les autres États membres, et elle harmoniserait les formations, les compétences et les pratiques au sein de l'UE, tout en encourageant la mobilité et le partage d'expériences.

Bruxelles, le 21 mars 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(14)</sup> <http://www.besnesseurope.eu/Content/default.asp?pageid=568&docid=29967> (en anglais).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union»**

COM(2012) 576 final — 2012/0278 (COD)

(2013/C 161/14)

Rapporteur unique: **M. Lutz RIBBE**

Le 19 novembre 2012 et le 5 novembre 2012, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation dans l'Union"*

COM(2012) 576 final — 2012/0278 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement le projet de texte de règlement qui a été présenté. Il considère, au premier chef, que la mise en œuvre effective du protocole dit "de Nagoya", qui a pour but de réaliser certains objectifs de la convention sur la diversité biologique (CDB), ouvre de vastes perspectives pour développer au sein de l'UE une économie fondée sur le vivant. Celle-ci étant souvent tributaire de ressources génétiques importées, une amélioration de leur accessibilité va manifester dans le sens des intérêts européens.

1.2 Le protocole de Nagoya n'a cependant pas été conclu aux seules fins d'encourager la recherche à base biologique mais vise également à organiser un partage équitable des avantages qui découlent de l'exploitation et de la commercialisation de ressources génétiques. Grâce à lui, les pays ou, le cas échéant, les peuples autochtones qui fournissent lesdites ressources génétiques, ainsi que le savoir traditionnel afférent, devraient pouvoir profiter de leur mise sur le marché, tandis que la structure économique qui y procède serait exempte de tout reproche de biopiraterie.

1.3 S'agissant précisément de ce partage des avantages qui constitue le motif premier de la conclusion du protocole de Nagoya, le CESE décèle un certain nombre de faiblesses dans le projet de règlement à l'examen. Il convient d'y remédier d'urgence, ainsi que d'éliminer certaines zones de flou, pouvant donner lieu à des interprétations divergentes.

1.4 Cette observation concerne plus précisément les points suivants:

- les règles concernant le partage des avantages (paragraphe 3.1 à 3.6),
- l'élaboration d'un dispositif de contrôle, de surveillance et de sanctions (paragraphe 3.7 à 3.10),

- la date d'entrée en vigueur du partage des avantages (paragraphe 4.1),
- la prise en compte de la biotechnologie et des dérivés (paragraphe 4.2.1 et 4.2.2), y compris pour ce qui est de partager les avantages des "connaissances traditionnelles" (paragraphe 4.2.3 et 4.2.4),
- la date-butoir pour la notification obligatoire des utilisations (paragraphe 4.3.1 à 4.3.5),
- la question de savoir si l'obligation de notification couvre la recherche financée sur fonds privés et les produits qui en dérivent (paragraphe 4.3.5),
- la répression des actes de biopiraterie dénoncés par des tiers (paragraphe 4.3.6),
- l'efficacité du dispositif de sanctions (paragraphe 4.3.7).

## 2. Introduction

2.1 C'est dans le cadre de la conférence tenue en 1992 à Rio sur l'environnement et le développement qu'a été conclue la convention sur la diversité biologique (CDB), à laquelle 193 États membres des Nations unies ont adhéré à ce jour (Les seuls États membres de l'ONU qui ne sont pas encore signataires de la convention sont Andorre, le Vatican, le Sud-Soudan et les États-Unis).

2.2 La convention sur la diversité biologique poursuit trois objectifs:

- 1) la préservation de ladite diversité biologique,
- 2) son utilisation durable,
- 3) "le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques".

2.3 L'article 15, paragraphe 1, de la convention sur la diversité biologique reconnaît que "les États ont des droits de souveraineté sur leurs ressources naturelles". Il leur est reconnu le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques.

2.4 Dans son article 15, paragraphe 7, la convention sur la diversité biologique prescrit aux États qui en sont parties contractantes de prendre "les mesures législatives, administratives ou de politique générale" requises pour "assurer le partage juste et équitable des résultats de la recherche et de la mise en valeur, ainsi que des avantages découlant de l'utilisation commerciale et autre des ressources génétiques avec la partie contractante qui fournit ces ressources".

2.5 L'article 8, lettre j, invite chacun des États signataires, "sous réserve des dispositions de sa législation nationale", à respecter les connaissances traditionnelles des communautés autochtones et locales "présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique" et à encourager "le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques".

2.6 Considérant que cette obligation de droit international adoptée en 1992 concernant le "partage des bénéfices" n'avait jusqu'alors pas été exécutée, les chefs d'État et de gouvernement réunis en 2002 à Johannesburg lors du sommet mondial sur le développement durable (SMDD) ont décidé de négocier, dans le cadre de la convention sur la diversité biologique, un "régime international pour promouvoir et garantir un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques" (Plan de mise en œuvre, paragraphe 42.(o)).

2.7 Lors de la septième réunion de leur conférence, qui s'est déroulée en 2004 à Kuala Lumpur, les parties à la convention sur la diversité biologique sont convenues de mettre réellement en œuvre **tous** les points de la convention concernée en concluant un **accord sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (APA)**.

2.8 En octobre 2010, c'est-à-dire au terme de plus de six années de négociations, les résultats de ces travaux ont été présentés et adoptés lors de la dixième conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, qui s'est tenue dans la ville japonaise de Nagoya: il s'agit du "**protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la biodiversité**" (n abrégé: **protocole de Nagoya**).

2.9 Toutes les parties à la convention sur la diversité biologique peuvent ratifier le protocole de Nagoya; en février 2013, douze États avaient déjà procédé à cette ratification, tandis que 92 l'avaient signé après son adoption, dont la Commission européenne et 24 des 27 États membres de l'UE, les trois pays non signataires étant la Lettonie, Malte et la Slovaquie.

2.10 Si les pays en voie de développement avaient plaidé dès 2002, lors du sommet mondial sur le développement durable, pour un protocole contraignant au regard du droit international, c'est seulement peu avant le début du dernier cycle de négociations du groupe de travail sur l'accès et le partage des avantages que l'UE s'est prononcée pour l'élaboration d'un protocole "qui comporterait à la fois des dispositions contraignantes et facultatives" (Conclusions du Conseil des ministres de l'environnement du 15 mars 2010).

2.11 Le projet de règlement soumis par la Commission doit servir à transposer les objectifs du protocole de Nagoya.

2.12 En rapport avec le texte proposé par la Commission, il y a lieu de faire état non seulement de la convention sur la diversité biologique mais aussi de l'adoption de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, laquelle sanctionne, dans son article 31, paragraphe 1, le droit des peuples autochtones "de préserver, de contrôler et protéger et de développer" leurs ressources génétiques et leurs connaissances traditionnelles, y compris la propriété intellectuelle afférente, tandis que le paragraphe 2 du même article invite les États à prendre "des mesures efficaces pour reconnaître ces droits et en protéger l'exercice". La mise en œuvre du protocole de Nagoya est conçue comme l'une desdites "mesures efficaces" destinées à appliquer cette déclaration des Nations unies.

### 3. Observations générales

3.1 Dans l'exposé des motifs du projet de règlement à l'examen, la Commission fait valoir que "la mise en œuvre et la ratification du protocole par l'Union offriront de nouvelles perspectives pour la recherche axée sur la nature et contribueront au développement d'une bioéconomie" <sup>(1)</sup>. Elle avance par ailleurs que "l'Union européenne et ses États membres se sont politiquement engagés à devenir parties au protocole afin d'assurer aux chercheurs et aux entreprises de l'UE l'accès à des échantillons de ressources génétiques de qualité, sur la base de décisions d'accès fiables et moyennant des coûts de transaction peu élevés" <sup>(2)</sup>.

3.2 Le CESE considère lui aussi que l'application du protocole de Nagoya ouvre de vastes perspectives pour développer une économie fondée sur le vivant au sein de l'UE. Il fait toutefois observer que ledit protocole a pour but essentiel de mettre en œuvre le troisième objectif de la convention sur la diversité biologique, à savoir "le partage des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques", étant entendu que l'accès satisfaisant aux ressources génétiques, le transfert approprié des techniques pertinentes, dans le respect de tous les droits sur lesdites ressources et technologies, ainsi qu'un financement adéquat constituent les composantes cruciales de ce partage.

3.3 Le protocole de Nagoya repose donc sur les trois piliers suivants:

- des mesures qui, en matière d'**accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles afférentes**, garantissent des procédures transparentes et dépourvues d'arbitraire,
- des mesures offrant la **garantie du partage des avantages** qui sont tirés de l'utilisation et de la commercialisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles afférentes,
- des mesures qui permettent l'**élaboration d'un système national efficace de surveillance**, au premier chef pour ce qui concerne le partage des avantages.

3.4 Au contraire, lorsque la proposition de règlement de la Commission européenne pose que "le protocole repose sur **deux piliers essentiels**: des mesures en matière d'accès et des mesures sur le

<sup>(1)</sup> COM(2012) 576 final, p. 4.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 576 final, p. 5.

respect des règles par les utilisateurs" <sup>(3)</sup>, elle néglige de souligner explicitement que le but premier du protocole de Nagoya est bien le **partage des avantages**, en ce que ce dernier constitue tout à la fois une mission définie par le sommet mondial sur le développement durable et une obligation de droit international au titre de la convention sur la diversité biologique.

3.5 De ce fait, le projet de règlement suscite l'impression que la raison d'être du protocole de Nagoya est d'assurer aux États membres de l'UE un accès sans entrave aux matières premières des pays en développement.

3.6 En ne tenant pratiquement pas compte du but fondamental que poursuit le protocole de Nagoya, la Commission ne fait pas qu'affecter son projet d'une grave lacune mais propose aussi une solution inefficace et insatisfaisante qui peut également être lourde de conséquences pour les entreprises européennes, car en l'absence de règles claires pour procéder au partage des avantages et le contrôler, il leur sera fort difficile de réfuter les accusations de biopiraterie qui leur seront adressés.

3.7 Le projet de règlement de la Commission est fondé sur le **principe du devoir de diligence** (article 4), en vertu duquel c'est à l'utilisateur des ressources génétiques et des savoirs traditionnels connexes qu'il incombe au premier chef de s'assurer du respect des lois nationales et étrangères applicables à l'accès et au partage des avantages.

3.8 Le CESE se félicite de cette approche fondée sur une **prise de responsabilités par les chercheurs et les entreprises mêmes**. Il attire néanmoins l'attention sur l'obligation de droit international, résultant de la ratification du protocole de Nagoya, qui impose de prendre "les mesures législatives, administratives ou de politique générale" requises pour assurer que les avantages que l'utilisateur retire de l'usage et de la commercialisation de ressources génétiques et des connaissances traditionnelles afférentes soient également bel et bien partagés avec leur pays d'origine ou les communautés autochtones et locales qui sont concernées.

3.9 Dans la mesure où le projet de règlement escamote en bonne partie cet important volet des obligations inhérentes au protocole de Nagoya, le CESE recommande au Conseil et au Parlement d'édicter, dans la suite de la procédure, les règles nécessaires pour contrôler que cette prise de responsabilité par les utilisateurs eux-mêmes est dûment respectée. Cet impératif signifie aussi que les gouvernements nationaux ne peuvent être exonérés des responsabilités qui sont les leurs en matière de contrôle de la réglementation.

3.10 Pour les raisons exposées, la proposition de règlement n'est pas apte à créer, entre les États membres de l'UE, leurs chercheurs et leurs entreprises, d'une part, et les pays d'origine des ressources génétiques, d'autre part, le socle de confiance qui est nécessaire pour promouvoir la conclusion de traités bilatéraux en matière d'accès et de partage des avantages et assurer une poursuite constructive des négociations en la matière. Le CESE craint que le système qui est proposé sur cette question ne tienne davantage de l'entrave que du stimulant pour le monde de la recherche et de l'économie en Europe.

#### 4. Observations particulières: éléments spécifiques de la proposition de règlement

##### 4.1 Concernant le champ d'application au sens large (article 2)

4.1.1 L'article 2 du projet de règlement dispose que les prescriptions relatives au partage des avantages ne s'appliqueraient qu'aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles qui auront été acquises **après l'entrée en vigueur du protocole de Nagoya** dans l'UE. La Commission renonce à

proposer des règles de partage des avantages pour l'utilisation et la commercialisation des ressources génétiques et connaissances traditionnelles afférentes qui sont déjà parvenues dans l'UE depuis 1993, sans être soumises à des traités d'accès et de partage desdits avantages.

4.1.2 Le projet de règlement se situe ainsi en retrait par rapport au texte du protocole de Nagoya et à la convention sur la diversité biologique (IUCN 2012, pp. 84-85), en ce qu'il ignore l'obligation de droit international que cette dernière impose à partir de 1993 pour le partage des avantages. L'article 3 du protocole de Nagoya affirme expressément que ses règles valent pour toutes les ressources génétiques qui entrent dans le champ d'application de la convention sur la diversité biologique. C'est à combler ce déficit de mise en œuvre et élaborer des mesures efficaces concernant le partage des avantages acquis depuis 1993 que doit servir la mise en œuvre de ce protocole.

4.1.3 Dans sa disposition concernant les rapports avec d'autres traités internationaux, le projet de règlement n'a pas su intégrer le passage déterminant du protocole de Nagoya, contenu dans son article 4, paragraphe 4, en vertu duquel il y a lieu d'établir que des ressources génétiques ne peuvent être soumises aux règles d'un autre instrument que s'il "est conforme aux objectifs de la convention et du présent protocole et ne va pas à l'encontre de ceux-ci". Il convient d'incorporer dans le texte à l'examen cette précision, qui en est actuellement absente, afin de garantir une mise en œuvre correcte du protocole de Nagoya. Il revient aux organisations internationales et aux institutions de l'UE qui ont compétence en ces matières de décider si les règles d'accès et de partage des avantages qui sont prévues dans un autre instrument s'appliquent à tel ou tel type de ressources génétiques.

4.1.4 De l'avis du CESE, ce constat a pour implication que l'article 2 du projet de règlement ne transpose pas clairement des éléments capitaux du protocole de Nagoya et qu'il s'impose par conséquent de le remanier ou de le compléter.

##### 4.2 Définitions (article 3)

4.2.1 Le projet de règlement soumis par la Commission s'écarte nettement de l'article 2 du texte du protocole de Nagoya. Elle n'a pas réussi à reprendre dans sa proposition le principe important, consigné dans l'article 2, lettre c, dudit protocole, voulant que la notion d'utilisation des ressources génétiques couvre "l'application de la biotechnologie, conformément à la définition fournie à l'article 2". Cette définition revêt une importance énorme en ce qui concerne le partage des avantages, car dans presque tous les cas où des produits ont pu être élaborés avec succès à partir de ressources génétiques, par exemple dans le domaine de la médecine ou des cosmétiques, ce ne sont plus ces ressources proprement dites qui ont fait l'objet d'une commercialisation avantageuse mais bien des extraits ou composants ("dérivés") qui en ont été tirés grâce à l'emploi de biotechnologies. Vu dans ce contexte, il convient que dans ses dispositions, le projet de règlement reprenne également ce concept de "dérivé", tel que défini par l'article 2, lettre e, du protocole de Nagoya.

4.2.2 Avoir ainsi tronqué les définitions de ces notions aura des conséquences notables sur les obligations concernant le partage des avantages, étant donné qu'il ne serait alors plus obligatoire de partager ceux qui découlent de l'utilisation de dérivés. À cet égard, on fera remarquer que c'est précisément de ces dérivés, par exemple sous la forme de substances biochimiques isolées comme les principes médicalement actifs ou encore les ingrédients de cosmétiques, que découlent les profits liés à la commercialisation de produits développés par l'utilisation des ressources génétiques.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 576 final, p. 3.

4.2.3 Le projet de règlement, et il y a lieu de s'en féliciter, réserve à bien des égards un traitement équivalent aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles y associées. S'il donne bien une définition de ces dernières (article 3, paragraphe 8), il la limite au seul contexte de l'intérêt qu'elles présentent pour aider à explorer et développer des ressources génétiques et estime que les détails en la matière n'auront à être précisés que dans une étape ultérieure, dans les contrats qui devront être passés entre les utilisateurs et les peuples autochtones et communautés locales.

4.2.4 Le CESE ne voit pas comment il serait possible, en se fondant sur de telles dispositions, de régler la question du partage des avantages de manière assurée et satisfaisante au regard des articles du protocole de Nagoya qui s'y rapportent. Aussi demande-t-il que la Commission, le Conseil et le Parlement clarifient cette problématique dans la suite de la procédure.

#### 4.3 Surveillance du respect de l'obligation de diligence (articles 7, 9 et 11)

4.3.1 Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, du projet de règlement, l'existence d'une obligation de diligence concernant l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances afférentes n'est prévue qu'à partir du moment où le produit concerné fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché ou d'une commercialisation. En conséquence, l'utilisateur ne sera tenu d'informer les autorités, au plus tôt, qu'**une fois passé le stade de l'utilisation**, celle-ci devant s'entendre, dans l'acception du protocole de Nagoya, comme s'appliquant non pas à la mise sur le marché mais à la recherche et au développement, étapes qui, en toute logique, précèdent l'arrivée sur le marché.

4.3.2 Il est bien connu que seule une partie des utilisations faites dans le domaine de la recherche et du développement débouchent sur des produits susceptibles d'être commercialisés. Tout naturellement, celles qui obéissent à des objectifs purement scientifiques ne visent pas un objectif de développement de produits. Si l'obligation de notification ne devait pas s'appliquer dès le début de l'utilisation, y compris, donc, aux étapes de la recherche et du développement, il résulterait donc de tout ce mécanisme que les autorités compétentes ne seraient jamais mises au courant de la majeure partie des utilisations.

4.3.3 La disposition en cause contredit jusqu'à l'objectif politique du projet de règlement. En effet, selon le huitième considérant, "il y a lieu également de prévenir l'utilisation de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles associées à ces ressources acquises illégalement dans l'Union" (4). Dès lors que le moment où s'applique l'obligation de notification est placé en aval de l'achèvement de la phase de recherche et de développement, il n'est

pas possible de prévenir une utilisation de ressources génétiques qui serait illicite ou contraire aux traités: tout au plus pourra-t-on alors la sanctionner a posteriori.

4.3.4 Il ne peut être de l'intérêt ni de la recherche, ni de l'industrie, d'exercer leurs activités dans un cadre juridique qui n'assume pas son devoir fondamental d'empêcher la biopiraterie.

4.3.5 Le CESE relève par ailleurs que l'article 7, paragraphe 2, du projet de règlement laisse le champ libre à des divergences de lecture qui demandent à être éclaircies d'urgence par la Commission, le Conseil et le Parlement. Une des interprétations possibles du texte est que les utilisateurs qui recourent à des financements privés seraient exemptés de l'obligation de notification. Si la disposition devait bien se lire ainsi, elle aurait pour effet, par sa combinaison avec la date tardive du délai de notification prévue par ledit article 7, paragraphe 2, que la majeure partie de toutes les utilisations, ainsi que la commercialisation des ressources génétiques et des connaissances y afférentes, pourraient s'effectuer sans que les autorités compétentes en eussent reçu communication d'une quelconque manière. Dans le cas de la recherche et du développement financés sur fonds privés et des mises sur le marché qui en résulteraient, il serait alors impossible que les pouvoirs publics s'assurent du bon respect de l'obligation de partage des avantages.

4.3.6 Suivant l'article 9, paragraphe 3, du projet de règlement, les autorités compétentes ont la faculté de décider de procéder à des contrôles sur des utilisateurs lorsqu'elles disposent à leur encontre d'indices fondés émanant de tiers, par exemple sous la forme de rapports sur la biopiraterie communiqués par des ONG ou des peuples autochtones. Pareille disposition est également en contradiction avec la visée politique du règlement et il convient de lui substituer une formulation à caractère contraignant.

4.3.7 Le non-respect du devoir de diligence peut donner lieu à des sanctions (article 11), qui peuvent comprendre "la confiscation des ressources génétiques acquises de manière illégale". Ces propositions sont censées garantir "que seules des ressources génétiques acquises légalement sont utilisées". De telles mesures ne valent qu'au stade de l'"utilisation", au sens de "recherche et développement", mais non lors de la phase de commercialisation. Néanmoins, dans la mesure où le système de contrôle proposé dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2, ne peut être déployé, et encore, en partie seulement, qu'à cette étape de la commercialisation, on est forcé de considérer que la menace d'une sanction est très largement dépourvue d'effet. Le CESE redoute que dans l'UE, le projet de règlement n'ouvre la porte à une situation où l'on pourra, sans être inquiété, commercialiser des produits qui auront été obtenus par une utilisation illégale ou contraire aux traités.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

(4) COM(2012) 576 final, p. 11.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 – bien vivre, dans les limites de notre planète»**

COM(2012) 710 final — 2012/0337 (COD)

(2013/C 161/15)

Rapporteur: **M. Lutz RIBBE**

Le 10 décembre et le 12 décembre 2012, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*"Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 – Bien vivre, dans les limites de notre planète"*

COM(2012) 710 final — 2012/0337 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mars 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement le projet de 7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement (PAE). Son adoption par le Conseil et le Parlement scelle l'aboutissement d'un consensus environnemental entre les institutions européennes participant au processus décisionnel concernant la gravité persistante de la situation environnementale, les sérieuses lacunes que présente la mise en œuvre de la législation européenne en matière d'environnement, l'insuffisance des efforts fournis jusqu'à présent pour résoudre les problèmes existants et futurs et les actions à entreprendre en matière d'environnement à l'horizon 2020.

1.2 Le projet confirme la position, exprimée à de nombreuses reprises par le Comité, selon laquelle les problèmes environnementaux actuels de l'Europe ne sont pas imputables à une méconnaissance des causes ou à l'absence de solutions pour y remédier, mais bien au manque de volonté politique pour mettre ces dernières en œuvre.

1.3 De manière générale et sur des points plus spécifiques, le projet de 7<sup>e</sup> PAE se distingue cependant moins par sa précision que par le caractère abstrait de ses propositions. Un programme qui, dès son intitulé, affiche l'ambition de promouvoir de bonnes conditions de vie "dans les limites de notre planète" devrait définir lesdites limites, ne serait-ce que dans les grandes lignes, et présenter de manière plus détaillée le lien entre les projets d'actions politiques concrètes et leurs répercussions sur les comportements économiques et sociétaux en Europe. Rien de tel ne figure cependant dans le 7<sup>e</sup> PAE.

1.4 Le 7<sup>e</sup> PAE est donc davantage un état des lieux de la situation environnementale qu'un véritable document d'orientation stratégique ou qu'un programme d'action détaillant les mesures à prendre.

1.5 Le CESE estime que le 7<sup>e</sup> PAE ne prend pas assez clairement position sur les changements économiques et sociaux nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux. Le Comité rappelle que, dans sa présentation de l'initiative phare sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, la

Commission avait encore souligné que les changements nécessaires ne pourraient intervenir que si, parallèlement aux progrès technologiques et aux changements d'habitudes de production et de consommation, nous faisons "évoluer en profondeur les systèmes énergétiques, industriels et agricoles, ainsi que les systèmes de transport".

1.6 S'il analyse de manière tout à fait pertinente les faiblesses des précédents PAE sur le plan de la mise en œuvre, le 7<sup>e</sup> PAE n'offre guère de pistes sur la manière de réduire ou de combler ces lacunes. Presque toutes les évolutions positives en faveur de la nature et de l'environnement ont été réclamées par la société civile. Le Comité considère les organisations de la société civile comme un acteur de premier plan dans la mise en œuvre du 7<sup>e</sup> PAE. Leur rôle dans ce 7<sup>e</sup> PAE devrait être reconnu et renforcé sensiblement par la définition d'un nouvel objectif prioritaire.

1.7 Pour porter ses fruits, le 7<sup>e</sup> PAE devrait décrire beaucoup plus clairement comment assurer la transition d'une politique environnementale traditionnelle reposant sur des technologies de fin de chaîne vers une politique de développement durable. L'expiration de ce 7<sup>e</sup> PAE coïncide avec celle de la stratégie Europe 2020. À maintes reprises, le CESE a fait observer que la stratégie Europe 2020 ne saurait remplacer une stratégie européenne de développement durable qui définirait les objectifs et les stratégies en faveur d'un développement durable en Europe selon une planification à long terme et en intégrant les aspects environnementaux, économiques et sociaux de façon équilibrée. Il invite le Conseil et le Parlement européen à intégrer dans le 7<sup>e</sup> PAE un objectif visant à mettre en place une nouvelle stratégie globale de l'UE en faveur du développement durable, comme l'a demandé le Conseil des ministres de l'environnement dans ses conclusions sur la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) [paragraphe 3 des "Conclusions on Rio+20: Outcome and follow-up to the UNCSD 2012 Summit" (Conclusions sur Rio+20: résultats et suivi de la conférence des Nations unies sur le développement durable 2012), 3 194<sup>e</sup> session du Conseil Environnement, Luxembourg, le 25 octobre 2012]. Un tel objectif apporterait au 7<sup>e</sup> PAE une réelle valeur ajoutée.

## 2. Introduction

2.1 Depuis le début des années 70, les six programmes d'action pour l'environnement (PAE) contribuent de manière décisive au développement et à l'élaboration de la politique environnementale de l'Union européenne. Le 6<sup>e</sup> PAE ayant expiré en juillet 2012, la Commission a été invitée par le Conseil et le Parlement européen à présenter son successeur.

2.2 La proposition relative à un 7<sup>e</sup> PAE vise, selon la Commission, à renforcer la contribution de la politique environnementale à la préservation de notre capital naturel, à la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone et à la protection de la santé humaine.

2.3 La proposition dresse un bilan environnemental et, dans ce cadre, met l'accent sur le problème de la perte croissante du capital naturel, et notamment de la biodiversité. Ensuite, elle déplore que les ressources naturelles continuent d'être gaspillées en raison d'une utilisation inefficace, que l'eau et l'atmosphère continuent d'être souillées et que la pollution par des substances dangereuses se poursuit.

2.4 La mise en œuvre insuffisante de la législation et des normes en vigueur dans le domaine de l'environnement par les États membres est considérée comme une cause majeure de ces problèmes.

2.5 La Commission arrive à la conclusion que "certains éléments attestent que les limites de notre planète en ce qui concerne la biodiversité, le changement climatique et le cycle de l'azote ont déjà été dépassées".

2.6 Face à cette situation, le 7<sup>e</sup> PAE propose une vision à long terme à l'horizon 2050 afin de "bien vivre, dans les limites de notre planète", ainsi qu'un cadre d'ensemble pour la politique de l'environnement à l'horizon 2020, qui s'articule autour de neuf objectifs prioritaires.

2.7 Le Comité a déjà pris part aux premières discussions relatives au 7<sup>e</sup> PAE en élaborant un avis exploratoire à la demande de la présidence danoise<sup>(1)</sup>. Il y soulignait que les problèmes environnementaux actuels de l'Europe étaient imputables à un manque de volonté politique. Il estimait en outre que les liens entre, d'une part, le 7<sup>e</sup> PAE et, d'autre part, la stratégie Europe 2020, l'initiative phare et la feuille de route relatives à une Europe efficace dans l'utilisation des ressources n'étaient pas clairs. Il recommandait de ressusciter la stratégie en faveur du développement durable, d'opter, à titre de stratégie de mise en œuvre de la politique environnementale, pour un 7<sup>e</sup> PAE axé sur les résultats, et d'y intégrer l'initiative phare sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources et toutes les initiatives spécifiques qu'elle comprend, tout en veillant à une concordance étroite et bien coordonnée entre les considérations de politique environnementale et économique.

## 3. Observations générales

3.1 Selon le Comité, la principale plus-value politique du 7<sup>e</sup> PAE réside dans le fait que, contrairement aux autres stratégies, initiatives phares et feuilles de route proposées par la Commission en matière de politique environnementale, le programme d'action doit être adopté par le Conseil et le Parlement. Il en ressortira donc un certain consensus entre les institutions européennes participant au processus décisionnel

en ce qui concerne les mesures qui doivent être prises en matière d'environnement à l'horizon 2020.

3.2 Le 7<sup>e</sup> PAE fournit donc un point de référence pour les décisions futures des responsables politiques et des institutions à l'échelle de l'UE, ainsi que dans les États membres, auxquels le PAE s'applique tout autant.

3.3 Le CESE est également favorable à la proposition relative à un 7<sup>e</sup> PAE dans la mesure où le Conseil et le Parlement, en adoptant à ce sujet une décision contraignante, s'associent pour montrer clairement la gravité persistante de la situation environnementale, les sérieuses lacunes dans la mise en œuvre de la législation européenne en matière d'environnement et l'insuffisance des efforts fournis jusqu'à présent pour résoudre les problèmes existants et futurs.

3.4 Toutefois, du point de vue du contenu, le programme se contente essentiellement de réitérer ce qu'indiquaient déjà les communications, stratégies, initiatives phares et feuilles de route déjà présentées par la Commission dans le domaine de l'environnement. La décision du Conseil et du Parlement leur confère cependant davantage de poids sur le plan politique.

3.5 De manière générale et sur des points plus spécifiques, le projet de 7<sup>e</sup> PAE se distingue cependant moins par sa précision que par le caractère flou et abstrait de ses propositions. Un programme qui, dès son intitulé, affiche l'ambition de promouvoir de bonnes conditions de vie "dans les limites de notre planète" doit définir lesdites limites, ne serait-ce que dans les grandes lignes, et présenter de manière plus détaillée le lien entre les projets d'actions politiques concrètes et leurs répercussions sur les comportements économiques et sociétaux en Europe. Rien de tel ne figure cependant dans le 7<sup>e</sup> PAE.

3.6 Sur les sujets où elle se fait un peu plus concrète, la proposition omet de définir des responsabilités et des critères d'évaluation précis, qui permettraient d'effectuer un suivi de la réalisation des objectifs et de la mise en œuvre des mesures.

3.7 Le 7<sup>e</sup> PAE est donc davantage un état des lieux de la situation environnementale qu'un véritable document d'orientation stratégique ou qu'un programme d'action détaillant les mesures à prendre. C'est d'autant plus décevant pour le Comité qu'il avait déjà précisément appelé à mettre en place de tels programmes d'orientation clairs et concrets, que ce soit dans son avis exploratoire sur le 7<sup>e</sup> PAE ou, déjà, dans son avis exploratoire de 2004 portant "évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable"<sup>(2)</sup>.

3.8 Le Comité regrette que la vision au-delà de 2020 en matière environnementale, qui s'avère pourtant absolument nécessaire, demeure beaucoup trop limitée. Dans le cadre de la politique énergétique et de l'action pour le climat, il est désormais clair qu'une planification à l'horizon 2020 est trop courte. Le 7<sup>e</sup> PAE ne permet pas de déterminer si les objectifs et les mesures prévus pour 2020 sont appropriés et suffisants pour atteindre de manière réaliste l'objectif "*Bien vivre, dans les limites de notre planète*" d'ici à 2050. Il conviendrait de prévoir, du moins à titre indicatif, une planification des étapes ultérieures à suivre à l'horizon 2030 et 2040 pour faire de cette vision une réalité pour 2050. En outre, l'horizon 2020 est trop court pour garantir la sécurité des investissements à long terme dans l'économie verte.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur le thème "7<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement et suivi du 6<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement", JO C 191 du 29.6.2012, p. 1.

<sup>(2)</sup> Avis du CESE sur le thème "Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable", JO C 117 du 30.4.2004, pp. 22-37.

3.9 Il convient de saluer, dans son principe, l'alignement du calendrier des actions en faveur de l'environnement sur la stratégie Europe 2020 et les initiatives phares qui en découlent. La période coïncide par ailleurs avec celle des perspectives financières pour 2014-2020, ce qui pourrait constituer un grand avantage, à condition que les liens nécessaires soient établis. Bien que l'une des neuf priorités énoncées évoque la mise à disposition des fonds nécessaires pour des actions environnementales, les références à la planification financière à moyen terme de l'UE dans la description des conditions nécessaires restent très vagues – sans parler du fait que le 7<sup>e</sup> PAE arrive trop tard pour influencer sur cette planification.

3.10 Le choix des neuf *objectifs prioritaires* du 7<sup>e</sup> PAE prête le flanc à la critique. L'"environnement urbain", par exemple, est un domaine qui a déjà été traité maintes fois dans des PAE précédents. Quelle que soit l'importance de la politique environnementale urbaine, l'influence de l'UE dans ce domaine est relativement limitée. Par contre, l'Union peut exercer une forte influence dans la politique des transports, qui, comme la Commission ne cesse de le souligner, revêt une importance particulière pour la protection du climat. Pourtant, la politique des transports n'est pratiquement pas abordée dans la proposition relative au 7<sup>e</sup> PAE.

3.11 Le Comité estime qu'il serait judicieux de définir l'intégration stratégique de la société civile au PAE comme objectif prioritaire à part entière (voir point 4.4.9).

3.12 La politique en matière de commerce extérieur revêt elle aussi une telle importance pour la politique européenne de l'environnement et du développement durable qu'elle aurait pu être traitée avec au moins autant de considération que la question de l'environnement urbain <sup>(3)</sup>.

3.13 Le Comité rappelle que, dans sa présentation de l'initiative phare sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, la Commission avait encore souligné que les changements nécessaires ne pourraient intervenir que si, parallèlement aux progrès technologiques et aux changements d'habitudes de production et de consommation, nous faisons "évoluer en profondeur les systèmes énergétiques, industriels et agricoles, ainsi que les systèmes de transport". Le 7<sup>e</sup> PAE restera pour ainsi dire lettre morte s'il se contente d'exiger une nouvelle fois l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques sans détailler l'indispensable "évolution en profondeur" de certains secteurs économiques dans le sens d'une économie et d'un mode de vie durables.

3.14 La Commission n'a pas non plus saisi cette occasion pour décrire de manière plus détaillée l'importance de la protection des ressources et de l'environnement pour le développement économique et pour la création d'emplois qualifiés. Le Comité renvoie notamment, à cet égard, à de précédents avis <sup>(4)</sup>. Il conviendrait de mettre davantage en évidence les liens entre les politiques environnementale, sociale, économique et de développement, c'est-à-dire entre les composantes fondamentales du développement durable.

3.15 Il apparaît dès lors clairement que le rôle du 7<sup>e</sup> PAE devrait être de décrire beaucoup plus clairement comment assurer la transition d'une politique environnementale traditionnelle reposant sur des technologies de fin de chaîne vers une politique de développement durable. L'expiration de ce 7<sup>e</sup> PAE

coïncide avec celle de la stratégie Europe 2020. À maintes reprises, le CESE a fait observer que la stratégie Europe 2020 ne saurait remplacer une stratégie européenne de développement durable qui définirait les objectifs et les stratégies en faveur d'un développement durable en Europe selon une planification à long terme et en intégrant les aspects environnementaux, économiques et sociaux de façon équilibrée. Il invite le Conseil et le Parlement européen à intégrer dans le 7<sup>e</sup> PAE un objectif visant à mettre en place une nouvelle stratégie globale de l'UE en faveur du développement durable, comme l'a demandé le Conseil des ministres de l'environnement dans ses conclusions sur la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) [paragraphe 3 des "Conclusions on Rio+20: Outcome and follow-up to the UNCSO 2012 Summit" (Conclusions sur Rio+20: résultats et suivi de la conférence des Nations unies sur le développement durable 2012), 3 194<sup>e</sup> session du Conseil Environnement, Luxembourg, le 25 octobre 2012]. Un tel objectif apporterait au 7<sup>e</sup> PAE une réelle valeur ajoutée.

#### 4. Observations particulières

4.1 Le Comité ne commente ici que ceux des neuf objectifs prioritaires qui lui semblent particulièrement importants.

##### 4.2 *Objectif prioritaire 1: protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union*

4.2.1 Le 7<sup>e</sup> PAE devrait clairement indiquer que la mise en œuvre des propositions de la Commission en faveur d'une écologisation de l'agriculture et de la pêche dans le cadre des réformes de la PAC et de la PCP revêt une importance capitale pour la conservation du capital naturel.

4.2.2 La proposition relative au 7<sup>e</sup> PAE requiert, à juste titre, une amélioration de la protection des sols. L'évolution de la pollution et de la dégradation des sols et de l'utilisation des terres en Europe demeure préoccupante. Le Comité estime que des mesures législatives sont indispensables à l'échelle de l'UE pour inverser cette tendance négative. Par conséquent, le Conseil devrait relancer le débat sur la directive relative à la protection des sols dans les plus brefs délais. La Commission européenne devrait en outre, par le truchement d'une stratégie thématique, inciter les États membres à prendre des mesures afin de réduire l'occupation préoccupante des sols par les infrastructures de transport et les habitations et à promouvoir la protection des terres agricoles et sylvicoles.

##### 4.3 *Objectif prioritaire 2: faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone*

4.3.1 Avec l'initiative phare sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, la Commission a placé l'utilisation plus efficace des ressources naturelles au cœur de sa politique et a fixé les principales étapes pour 2020 dans la feuille de route qui l'accompagne. Le CESE déplore que les objectifs énoncés au paragraphe 41 ne reflètent pas suffisamment les étapes importantes.

4.3.2 Il conviendrait notamment d'inclure dans les objectifs la dissociation (totale) de la croissance économique et de la dégradation de l'environnement, ainsi que l'intention de définir d'ici à 2020 des objectifs ambitieux et des indicateurs fiables en matière d'utilisation efficace des ressources, de manière à fournir aux décideurs publics et privés les orientations nécessaires pour la transition vers une économie sobre dans l'utilisation des

<sup>(3)</sup> Avis du CESE sur le thème "Commerce, croissance et affaires mondiales – La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020", JO C 43 du 15.2.2012, pp. 73-78.

<sup>(4)</sup> Avis du CESE sur le thème "Vers une reprise génératrice d'emplois", JO C 11 du 15.1.2013, pp. 65-70.

ressources<sup>(5)</sup>. Par ailleurs, le Comité réitère sa demande de recourir à la directive sur l'écoconception, d'éliminer les produits non durables du circuit économique et, à cette fin, d'appliquer cette directive non seulement sur le plan de l'efficacité énergétique, mais également dans le but d'améliorer l'efficacité des ressources matérielles<sup>(6)</sup>.

#### 4.4 Objectif prioritaire 4: tirer le meilleur profit de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement

4.4.1 L'évaluation du 6<sup>e</sup> PAE a clairement démontré que les carences dans la mise en œuvre de la législation existante constituent l'obstacle majeur aux avancées nécessaires en matière de protection de l'environnement. Le Comité se réjouit dès lors que le 7<sup>e</sup> PAE considère l'amélioration de la mise en œuvre de l'acquis de l'Union en matière d'environnement au niveau des États membres comme une priorité absolue.

4.4.2 Toutefois, la Commission a déjà accordé la priorité à l'amélioration de l'application de la législation environnementale par le passé, sans obtenir de résultats probants. Il y a donc lieu d'en conclure que des entraves majeures persistent, et que les améliorations proposées en matière d'information sur la législation environnementale, de mécanismes de surveillance et d'accès à la justice ne suffiront pas à les éliminer.

4.4.3 Le facteur décisif réside plutôt dans le manque de volonté politique dont font preuve de nombreux États membres quand il s'agit d'accorder à l'application effective de la législation environnementale le même degré élevé de priorité politique, de doter les autorités exécutives des moyens et des experts qualifiés appropriés, et de leur fournir le soutien politique nécessaire en cas de conflits.

4.4.4 Les parallèles avec la crise financière sautent aux yeux: tout comme la crise financière, qui a été déclenchée par une gestion non durable des ressources économiques à la suite du non-respect des critères définis dans le traité de Maastricht en vue d'assurer la stabilité de la monnaie unique, les problèmes environnementaux trouvent eux aussi leur origine dans la surexploitation des ressources, à savoir, dans ce cas, les sols, l'eau, l'air, le climat, les ressources minérales et fossiles épuisables, etc.

4.4.5 Le Comité déplore que la crise écologique ne bénéficie pas d'une réponse similaire aux mesures décidées dans le cadre du pacte budgétaire pour lutter contre la crise financière: des prescriptions et des indicateurs clairs, des contrôles et des sanctions. Le 7<sup>e</sup> PAE ne propose rien de tel. Les approches présentées ne conviennent pas pour éliminer réellement les carences structurelles décrites en matière de mise en œuvre, et les objectifs proposés en vue d'une meilleure application de la législation d'ici à 2020 restent totalement vagues et invérifiables.

4.4.6 Le CESE estime que le respect de la législation nécessite un contrôle efficace par des organismes indépendants et qu'il convient d'être réellement disposé, le cas échéant, à imposer des sanctions ou à les accepter. C'est pourquoi le CESE espère que le 7<sup>e</sup> PAE aura pour objectif d'étendre les critères contraignants garantissant l'efficacité des inspections et de la surveillance au niveau des États membres à l'ensemble de la législation de l'Union en matière d'environnement en prévoyant une capacité complémentaire au niveau de l'Union.

4.4.7 De plus, intégrer le suivi des progrès en matière de réalisation des objectifs environnementaux dans le processus du semestre européen, comme le mentionne le paragraphe 82(f), permettrait de renforcer l'attention que les dirigeants politiques lui accordent à l'échelon de l'UE et des États membres. Quoi qu'il en soit, la Commission souligne à quel point les pressions croissantes exercées sur l'environnement peuvent avoir des effets négatifs, notamment sur le plan macroéconomique. Le rapport Stern de 2006 sur l'économie du changement climatique et le rapport de synthèse de l'initiative TEEB sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité, publié en 2010, en font magistralement la démonstration.

4.4.8 Le 7<sup>e</sup> PAE devrait être complété par des mesures qui prévoient des incitations positives en faveur du respect de la législation environnementale. En particulier, le couplage entre l'affectation de financements européens aux États membres et aux entités juridiques privées et le contrôle du respect de la législation pertinente en matière d'environnement constitue un moyen efficace d'encourager la conformité aux règles. L'une des premières préoccupations du CESE reste d'encourager le monde économique, à l'aide de stratégies coopératives et de la diffusion de meilleures pratiques, à contribuer à l'amélioration de la situation environnementale.

4.4.9 Enfin, pour être efficace, la mise en œuvre de la protection de l'environnement requiert une participation active de la société civile, permettant aux citoyens de jouer un rôle actif de contrôle. Les instruments à cet effet ont été introduits dans la législation environnementale européenne, notamment dans le cadre de la convention d'Aarhus; citons par exemple le libre accès à l'information environnementale, la participation d'organisations de la société civile au processus décisionnel dans le domaine de l'environnement et l'accès à la justice. La proposition relative à un 7<sup>e</sup> PAE mentionne ces instruments, mais elle ne tient pas compte du rôle de la société civile dans l'application de la législation environnementale et ne formule aucune proposition approfondie en la matière. Presque toutes les évolutions positives en faveur de la nature et de l'environnement ont été réclamées par la société civile. Le Comité considère les organisations de la société civile comme un acteur de premier plan dans la mise en œuvre du 7<sup>e</sup> PAE. Leur rôle dans ce 7<sup>e</sup> PAE devrait être reconnu et renforcé sensiblement par la définition d'un nouvel objectif prioritaire. La liste des mesures à prendre devrait être complétée par des dispositions destinées à promouvoir l'engagement de la société civile (par exemple des partenariats locaux de l'Action 21 ou des forums similaires), à établir des partenariats et à renforcer la participation de la société civile aux comités consultatifs sur l'environnement ou aux conseils pour le développement durable.

#### 4.5 Objectif prioritaire 6: garantir la réalisation d'investissements à l'appui des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique et assurer des prix justes

4.5.1 Pour garantir la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone, il est essentiel de prendre des mesures afin de promouvoir les investissements en faveur des politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique, et de tenir compte des coûts environnementaux dans la fixation des prix. Le CESE se félicite donc que la Commission ait intégré cette question dans les objectifs prioritaires de sa proposition relative à un 7<sup>e</sup> PAE. Toutefois, les objectifs prévus d'ici à 2020 (paragraphe 82 (a) et (b)) restent ici aussi très vagues et ne sauraient constituer des instruments de mesure vérifiables de la réussite.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 571 final, étapes 3.1.2 et 6.1., JO C 181 du 21.6.2012, pp. 163-168.

<sup>(6)</sup> Avis du CESE sur "La promotion de la production et de la consommation durables dans l'UE", JO C 191 du 29.6.2012, p. 6.

4.5.2 À nouveau, il est vaguement question d'éliminer les subventions néfastes pour l'environnement, comme dans la stratégie pour le développement durable de 2006, qui avait promis la publication d'une liste dans ce domaine. La politique environnementale de l'UE court le risque de perdre toute crédibilité si l'on continue de proposer des actions sans les mettre en œuvre. Il en va de même pour le principe, maintes fois préconisé, d'internalisation des coûts externes, ainsi que pour celui de la transition profonde d'une fiscalité du travail vers une fiscalité environnementale.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*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 protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne»**

COM(2012) 446 final

(2013/C 161/16)

Rapporteur: **José María ZUFIAUR**

Par lettre du 12 octobre 2012, conformément à l'article 304 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne a décidé 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 protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne"*

COM(2012) 446 final.

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour et 3 abstentions.

## 1. Observations et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille avec satisfaction la communication de la Commission européenne sur *"La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne"* <sup>(1)</sup> et les conclusions du Conseil de l'Union européenne <sup>(2)</sup> y afférentes, et formule les observations et recommandations ci-après.

1.2 Est préoccupé que la protection sociale soit limitée à un maximum de trois secteurs dans les programmes de coopération au développement (CD) de l'UE, ce qui pourrait la marginaliser tant au niveau des programmes que de sa mise en œuvre. Par conséquent, il demande à la Commission ainsi qu'aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que la protection sociale soit réellement intégrée à la programmation et à la mise en œuvre effective de la CD.

1.3 Préconise l'affectation d'au moins 20 % de l'ensemble de l'aide de l'UE à l'intégration sociale et au développement humain, ainsi que l'augmentation des ressources financières allouées à cet effet par une réaffectation des ressources non utilisées dans d'autres domaines. Le CESE est outre préoccupé de constater que ce pourcentage inclut à la fois les secteurs de l'éducation, de la santé et de la protection sociale, sans qu'il soit prévu de procéder à une répartition et une affectation séparées. Dès lors, rien ne permet de garantir que la protection sociale ne se retrouve pas marginalisée. La notion de protection sociale peut inclure la santé mais difficilement l'éducation, si ce n'est comme base ou complément de certains programmes de protection sociale. Il conviendrait dès lors de trouver un équilibre qui permette de coordonner ces trois facteurs fondamentaux.

1.4 Partage la recommandation 202 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux socles de protection sociale (SPS) <sup>(3)</sup>, qui comprend le travail décent, dont l'un des piliers est précisément la protection sociale. Les principes des SPS doivent être considérés comme un seuil minimum à améliorer, et constituer un premier pas vers le développement, à l'avenir, de systèmes conformes aux paramètres de la Convention 102 de l'OIT <sup>(4)</sup>.

1.5 Est d'avis qu'il convient de considérer la protection sociale comme un investissement fondamental pour la cohésion sociale et le développement inclusif et durable. C'est la raison pour laquelle, la politique de coopération au développement devrait accorder une attention particulière aux facteurs sur lesquels reposent les systèmes de protection sociale: l'emploi décent (y compris les dimensions de genre ou le handicap), la répartition des richesses, la croissance démographique, l'universalité des prestations et des services sociaux et le rôle fondamental de l'État dans la réalisation de ces objectifs.

1.6 Estime nécessaire que la CD soutienne la mise en place de régimes de protection sociale pour les travailleurs réguliers, y compris les travailleurs précaires, indépendants, économiquement dépendants et du secteur agricole, ainsi que des régimes d'assistance couvrant l'ensemble de la population, y compris l'économie informelle. Il recommande, dès lors, d'associer les régimes contributifs fondés sur des cotisations à des régimes non contributifs financés par les impôts. À cet effet, la CD

<sup>(1)</sup> COM(2012) 446 final.

<sup>(2)</sup> Conclusions du Conseil sur la protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne, 15 octobre 2012, 14538/12.

<sup>(3)</sup> Recommandation 202 relative aux socles de protection sociale, 101<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, Genève, 14 juin 2012

<sup>(4)</sup> Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), numéro 102, 35<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, Genève, 28 juin 1952.

doit encourager la capacité institutionnelle et contributive des États afin de garantir que ceux-ci disposent des ressources suffisantes pour faire face à leurs obligations sociales.

1.7 Met en exergue l'utilité des systèmes de protection sociale pour prévenir et réduire les risques, y compris les catastrophes naturelles ou les situations post-conflit. Demande que la CD soit utilisée à cette fin.

1.8 Considère que la responsabilité primaire de concevoir et d'appliquer les systèmes de protection sociale incombe aux pays partenaires, la coopération de l'UE devant contribuer au renforcement de leur capacité institutionnelle, de taxation et de gestion pour parvenir à une situation d'autosuffisance et pouvoir développer des systèmes publics durables.

1.9 N'est toutefois pas opposé à l'octroi d'aides financières pluriannuelles, supervisées par des mécanismes de contrôle adéquats, qui viseraient à renforcer les SPS dans les pays à faibles revenus et seraient directement transférées aux pays partenaires.

1.10 Considère qu'en matière de protection sociale la CD doit s'adresser en priorité aux pays à faibles revenus, mais ne doit pas ignorer les pays à revenu moyen où de graves problèmes internes de pauvreté et d'inégalité subsistent voire s'aggravent. À l'heure actuelle, 75 % des pauvres dans le monde vivent dans des pays à revenus moyens. Canalisée notamment par des programmes sectoriels et thématiques, l'aide de l'UE devrait viser à accroître la couverture et à améliorer l'efficacité des systèmes existants, par le renforcement de leur capacité institutionnelle publique. Il conviendrait par ailleurs de concevoir des programmes spécifiques pour les zones touchées par des flux migratoires importants.

1.11 Demande que la dimension de genre soit un axe transversal et prioritaire de la politique de développement de l'UE, afin de permettre un meilleur accès des femmes à la protection sociale, ce qui contribuera à combattre la pauvreté individuelle et familiale.

1.12 Propose que l'UE inclue dans ses programmes de coopération au développement l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées et la garantie de leur protection sociale adéquate, en prévoyant pour cela des ressources financières suffisantes. À cet effet, le CESE soutient que l'un des objectifs de la CD de l'UE doit être la ratification par les pays membres et l'application correcte de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées <sup>(5)</sup>.

1.13 Demande que la protection sociale soit prise en compte et constitue une priorité de la programmation, dans le chapitre du futur cadre financier pluriannuel consacrée à la CD.

<sup>(5)</sup> Convention relative aux droits des personnes handicapées, Assemblée générale des Nations unies, New York, 13 décembre 2006.

1.14 Considère que l'UE devrait encourager, en termes techniques et économiques, l'échange Sud/Sud en matière de protection sociale.

1.15 Demande que les accords d'association, les accords commerciaux, de stabilisation ou d'association économique signés par l'UE comportent un chapitre sur la protection sociale.

1.16 Estime qu'il conviendrait d'encourager des partenariats de développement à caractère régional dans le cadre de la protection sociale.

1.17 Recommande la mise sur pied d'un réseau d'experts en matière de protection sociale à l'échelle européenne (issus des ministères nationaux, des agences de développement et de la société civile), en ayant recours à des instruments tels que le programme TAIEX d'assistance technique et d'échange d'informations, pour permettre la participation de professionnels experts. La première tâche de ce réseau serait d'élaborer une carte du soutien de l'UE à la protection sociale. Cette initiative encouragerait l'échange de bonnes pratiques et faciliterait la division du travail en mettant en évidence les lacunes et chevauchements ou en identifiant les avantages comparatifs possibles.

1.18 Réitère sa recommandation que les organisations de la société civile (OSC) participent au processus de définition, de conception et de supervision des programmes et des stratégies de coopération. À cette fin, demande que la protection sociale soit intégrée dans les "feuilles de route de l'UE pour un engagement avec les OSC", prévues dans le cadre de la communication de la Commission intitulée "Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures" <sup>(6)</sup>. Insiste par ailleurs sur la nécessité de faire en sorte que les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile participent réellement, en fonction de leur nature, aux organes consultatifs et de gestion des institutions de protection sociale à vocation contributive ou d'assistance.

## 2. Contexte

2.1 Conformément aux principes communs du partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement <sup>(7)</sup>, à la communication de la Commission européenne intitulée "Un programme pour le changement" <sup>(8)</sup> et de la recommandation 202 de l'OIT relative aux SPS, la communication de la Commission relative à la protection sociale dans la coopération au développement de l'UE, ultérieurement ratifiée par le Conseil, constitue une avancée qualitative dans la coopération européenne au développement.

2.2 Les objectifs communs de Busan coïncident avec celui visant l'adoption par l'UE d'une approche plus générale du développement humain, conformément à la communication de la Commission intitulée "Un programme pour le changement", qui souligne le soutien à la santé et à l'éducation, au travail décent et à des systèmes renforçant la protection sociale et réduisant les inégalités d'opportunités.

<sup>(6)</sup> Communication de la Commission "Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures". COM(2012) 492 final.

<sup>(7)</sup> 4<sup>e</sup> forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, 29 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 637 final.

2.3 Ces lignes d'action concordent également avec la recommandation de l'OIT relative aux SPS, qui reprend quatre garanties de base de sécurité sociale: niveaux minimums – définis à l'échelle nationale – de sécurité de revenus pendant l'enfance, durant la vie active et la vieillesse, ainsi que l'accès à des soins de santé de base à un coût abordable.

2.4 Par ailleurs, cette approche est approuvée dans les conclusions du Conseil, qui plaide en faveur d'une croissance fondée sur une répartition équitable des richesses, le plein emploi et l'accès universel à des services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation. Selon ces conclusions, "les politiques menées en matière de protection sociale peuvent jouer un rôle transformateur au sein de la société, en favorisant l'équité et en promouvant l'inclusion sociale et le dialogue avec les partenaires sociaux".

2.5 Toutes ces déclarations, accords et conclusions mettent l'accent sur la nécessité d'inclure la protection sociale dans la CD de l'UE, selon une approche de développement inclusif et durable, qui va bien au-delà de la croissance économique quantitative du PIB.

2.6 Il convient par ailleurs de noter que les citoyens de l'UE sont également convaincus de la nécessité de poursuivre les efforts de la politique européenne de CD. Une enquête de l'Eurobaromètre<sup>(9)</sup> révèle que malgré la crise économique, la majorité des citoyens européens (85 %) soutiennent la poursuite de l'aide aux pays en voie de développement, tandis qu'un pourcentage très important (61 %) d'entre eux prônent une augmentation de cette aide pour permettre à de nombreuses populations dans le monde de sortir de la pauvreté.

### 3. Nécessité de répondre au défi de la protection sociale dans le cadre de la mondialisation

3.1 Depuis l'approbation de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) en 1948<sup>(10)</sup>, le PIB mondial a été multiplié par 10 et le revenu par habitant, par 2,6. Toutefois, la protection sociale a fondamentalement peu changé pour une grande majorité de la population dans le monde qui continue, en réalité, à vivre dans une situation de vulnérabilité sociale. À cet égard, les données ci-après<sup>(11)</sup> sont significatives.

3.1.1 Près d'un tiers de la population mondiale, soit 1 milliard 750 millions de personnes, vit dans un état de pauvreté pluridimensionnelle qui se caractérise par l'insuffisance des revenus, des opportunités d'emploi décent, de santé et d'éducation.

3.1.2 Quelque 9,2 millions d'enfants de moins de cinq ans meurent chaque année pour des problèmes de santé que des mesures préventives permettraient d'éviter.

3.1.3 Environ 5 milliards 100 millions de personnes, soit 75 % de la population mondiale, ne bénéficient pas d'une sécurité sociale adéquate.

3.1.4 Moins de 30 % des personnes économiquement actives dans le monde sont couvertes par une assurance chômage et seuls 15 % des chômeurs perçoivent ce genre d'indemnités.

3.1.5 À peine 20 % de la population en âge de travailler a accès à des systèmes de sécurité sociale intégrale. Dans de nombreux pays, les travailleurs du secteur informel, les travailleurs agricoles et indépendants n'ont aucune protection sociale.

3.1.6 En revanche, dans les pays les plus développés de l'Organisation de coopération et de développement économique, le niveau de pauvreté et d'inégalité est approximativement deux fois moins élevé que celui que l'on atteindrait à défaut de systèmes de protection sociale.

### 4. Le potentiel de la protection sociale pour atteindre un développement inclusif et durable

4.1 Cet avis fait référence à la protection sociale dans son acception plus vaste, qui englobe à la fois la sécurité sociale au sens strict et l'assistance sociale. Ainsi, l'on peut inclure dans la protection sociale aussi bien les politiques et les actions destinées à renforcer les capacités de toutes les personnes, en particulier des groupes vulnérables, pour éviter de sombrer dans la pauvreté ou pour pouvoir en sortir ainsi que celles pouvant apporter une sécurité de revenus, faciliter l'accès aux services sociaux et de santé de base tout au long de la vie et promouvoir l'égalité et la dignité.

4.2 Par conséquent, cela comprend les prestations de sécurité sociale en nature et en espèces, couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'incapacité, les accidents de travail et les maladies professionnelles, la survie, l'aide aux familles, le chômage, ainsi que les prestations d'assistance sociale fondamentalement destinées à protéger contre les situations de besoin, génériques ou spécifiques, indépendamment des causes.

4.3 Le CESE est de la sorte cohérent avec les préceptes contenus à l'article 25 de la DUDH, qui établit que: "Toute personne a droit [...] aux soins médicaux ainsi qu'aux services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale".

4.4 En Europe, ni la sécurité sociale ni la protection sociale au sens plus large n'incluent l'éducation, même si l'on reconnaît qu'il s'agit d'une politique publique essentielle. Toutefois, dans certains programmes emblématiques, tels que le programme "Bolsa Familia" au Brésil, l'octroi d'allocations familiales (protection sociale) est conditionné à l'obligation de présence aux programmes de scolarisation (politique éducative).

<sup>(9)</sup> Eurobaromètre spécial 392 – La solidarité à travers le Monde: les européens et l'aide au développement, octobre 2012.

<sup>(10)</sup> Assemblée générale des Nations unies, décembre 1948

<sup>(11)</sup> Données recueillies par la Banque mondiale, le PNUD, la FAO, ONU-Habitat, l'UNESCO, UNICEF, l'OMS, l'OIT.

4.5 Sans préjudice de la possibilité de tirer parti, voire de multiplier ce genre d'expériences et d'autres de différente nature qui pourraient rentrer dans le cadre d'un concept vaste de SPS, il nous semble que faire de l'enseignement une composante de la protection sociale pourrait réduire la distribution des fonds destinés à la protection sociale dans les programmes opérationnels de CD de l'UE. Cela pourrait également entraîner la confusion entre les mesures d'assistance et celles de protection sociale, en associant la partie au tout.

4.6 Il serait nécessaire de définir plus clairement les politiques d'assistance des systèmes de protection sociale. Ceux-ci sont des systèmes structurels de protection universelle tandis que celles-là peuvent utiliser des composantes de protection sociale, telles que les transferts économiques, pour réaliser un objectif éducatif, comme dans le cas de l'expérience brésilienne et peuvent être, de la sorte, reliées aux SPS.

4.7 La protection sociale joue un rôle fondamental dans les contextes de croissance économique et agit comme un stabilisateur économique en période de crise. Comme le signale la communication de la Commission, la protection sociale augmente l'accès aux services publics, fournit des outils de gestion des risques pour les individus, favorise la stabilité des revenus et stimule la demande, agit comme stabilisateur macroéconomique, réduit les inégalités en contribuant à la croissance inclusive et durable, renforce le lien intergénérationnel, et peut largement contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

4.8 La protection sociale est, par conséquent, un investissement plus qu'un coût. Il ne s'agit pas d'un simple élément de redistribution de revenus isolé des mécanismes générateurs de richesse. Au contraire, c'est un facteur de production essentiel pour renforcer la richesse. Cet instrument est tout aussi important, voire davantage, que les politiques monétaires ou d'innovation, à plus forte raison dans un monde où le vieillissement de la population, surtout dans les grands pays en voie de développement, va augmenter très nettement et poser un défi crucial pour leur avenir, qui pourrait être dramatique à défaut de systèmes de protection sociale.

## 5. Considérations sur la proposition de la Commission européenne

5.1 Le CESE est d'avis que la reconnaissance de la protection sociale comme axe central de la CD répond aux valeurs et principes de l'UE, recueillis dans le traité de l'UE<sup>(12)</sup> et dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>(13)</sup>.

5.2 Le CESE se félicite que la Commission ait inclus la protection sociale dans la politique de CD de l'UE, répondant ainsi à la demande adressée par plusieurs instances, dont le Comité lui-même<sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Versions consolidées du traité de l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel de l'UE, 2010/C 83/01, 30 mars 2010.

<sup>(13)</sup> Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne, Journal officiel de l'UE, 2010/C 83/02, 30 mars 2010.

<sup>(14)</sup> Avis du CESE sur "La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne", paragraphe 1.10, JO C 11 du 15 janvier 2013, p. 71-76.

5.3 D'une manière générale, le CESE partage l'essentiel du contenu de la proposition. Il y a lieu de souligner l'importance accordée aux obstacles structurels à l'éradication de la pauvreté dans des situations associées à l'exclusion et à la marginalisation; la valeur octroyée au travail décent et à des systèmes fiscaux suffisants; la volonté d'un accès universel et égalitaire à la protection sociale; le lien entre la protection sociale et le développement inclusif et durable; le rôle de la coopération au développement aussi bien dans les pays les moins développés que dans les pays à revenus moyens; la dimension de genre et les SPS; le soutien à la participation de la société civile et l'importance des partenaires sociaux et du dialogue social.

5.4 Le CESE souligne la nécessité de renforcer la coordination entre les entités chargées de la coopération au développement de l'UE et l'ensemble des acteurs de cette dernière, y compris les organisations et agences internationales, ainsi qu'une plus grande cohérence entre la politique de coopération au développement et d'autres politiques de l'UE. De même, compte tenu de l'adoption de nouvelles approches dans la CD de l'UE, en rapport avec la protection sociale (résilience, réduction des risques de catastrophes ...), il conviendrait de mieux définir les concepts et de tirer parti des synergies qui pourraient se créer.

5.5 Le CESE souligne l'objectif de placer la protection sociale au centre des stratégies nationales de développement en amenant les gouvernements à s'approprier les politiques. Il est par ailleurs nécessaire de renforcer les capacités institutionnelles des États membres, ce pourquoi la coopération technique de l'UE s'avère utile. Il y a également lieu de mentionner la nécessaire coordination internationale des droits de protection sociale.

5.6 Le CESE est d'avis qu'il y a lieu de comprendre le concept de "protection sociale transformatrice", mentionné dans la communication, comme un moyen d'encourager l'appropriation et la responsabilisation des bénéficiaires de la protection sociale et, en particulier, des personnes vulnérables, qui sont les plus touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale, en leur donnant les moyens suffisants pour le faire.

5.7 Le CESE aurait souhaité qu'en abordant les associations entre le secteur public et le secteur privé, la Commission eût souligné le rôle essentiel de l'État dans le développement et l'application de systèmes de protection sociale. La collaboration du secteur privé est également nécessaire, en particulier dans le domaine de la protection sociale complémentaire<sup>(15)</sup>. En revanche le CESE considère que la question de la responsabilité sociale des entreprises, dans la mesure où elle revêt un caractère volontaire, n'est pas fondamentale dans le domaine de la protection sociale, qui doit se fonder sur des normes et des politiques contraignantes.

<sup>(15)</sup> Il est demandé que le secteur privé se conforme à l'obligation légale concernant le financement de la protection sociale, en suivant les orientations sur les entreprises multinationales des organisations internationales.

5.8 L'on peut également déplorer que lorsqu'elle fait référence, dans la communication, aux objectifs de la stratégie "Europe 2020", la Commission n'attire pas l'attention sur le déséquilibre qui existe entre ces objectifs et les politiques de "dévaluation interne" et de réformes structurelles mises en place au niveau de l'UE. En effet, les politiques réellement mises en œuvre sont en décalage avec les objectifs de cette stratégie, ce dont témoigne l'augmentation du chômage, de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion sociale. À leur tour, les réformes réalisées n'ont pas rendu l'UE plus concurrentielle et cohésive, mais se sont traduites, au contraire, par l'augmentation de la précarité du travail et la détérioration des services publics.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*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 croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime»**

COM(2012) 494 final

(2013/C 161/17)

Rapporteur: **M. POLYZOGOPOULOS**

Le 13 septembre 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 - La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime"*

COM(2012) 494 final.

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 27 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 100 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusion et recommandations

1.1 Le CESE considère que la communication à l'examen constitue la suite logique et nécessaire des efforts menés pour mettre en œuvre une politique maritime intégrée (PMI) dans l'Union européenne.

1.2 Le CESE estime, d'une manière générale, que la communication constitue une contribution judicieuse à la politique maritime intégrée de l'UE, qui fait référence à la stratégie Europe 2020 et a pour objectif la reprise économique de l'Europe par l'utilisation du potentiel de l'économie maritime pour créer des emplois et stimuler la compétitivité et la cohésion sociale.

1.3 Se plaçant dans cette perspective, le CESE accueille favorablement la communication, en particulier dans la conjoncture critique actuelle de crise économique, qui dessine un paysage économique difficile en Europe et a notamment aussi des conséquences négatives pour les secteurs d'activité liés à l'économie maritime.

1.4 Le CESE estime que le nouvel élan que la communication aspire à imprimer à la politique maritime intégrée exige d'utiliser et de développer de manière cohérente les initiatives et actions positives existantes en lien avec le nouveau cadre proposé, afin que l'UE ne perde pas cette occasion d'élaborer une politique maritime intégrée de qualité, répondant à des normes élevées.

1.5 Considérant que la continuité et la cohérence sont indispensables à une mise en œuvre réussie de la croissance bleue, le CESE note qu'il conviendra d'établir clairement que les cinq domaines prioritaires recensés dans l'étude intitulée "La croissance bleue - Scénarios et facteurs d'une croissance durable liée aux océans, aux mers et aux côtes" (2012, voir <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/content/2946>) viennent s'ajouter aux domaines d'action traditionnels existants, et non les remplacer.

1.6 Le CESE souligne qu'en considérant l'économie bleue comme une source inépuisable de richesses inexploitées et qu'en invoquant la croissance bleue de manière tellement insistante, comme s'il s'agissait d'une panacée capable de guérir tous les maux de l'économie européenne, on risque de renforcer les pressions multiples que subissent déjà les côtes et les mers de l'UE; il recommande une vigilance constante pour atteindre un équilibre entre les objectifs économiques, d'une part, et les principes du développement durable, d'autre part.

1.7 Le CESE a évoqué de manière circonstanciée l'importance du facteur humain dans l'économie maritime, en recommandant d'accorder l'attention requise à l'aspect social dans la recherche d'un équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale d'une politique maritime intégrée durable.

1.8 Le CESE considère que la croissance bleue doit contribuer à promouvoir l'intégration sociale sans exclusion, en offrant des possibilités d'emploi, de formation et de pleine participation, notamment au sein des communautés locales et côtières, avec les particularités et les besoins qui sont les leurs, en particulier pour ce qui concerne celles qui sont excentrées et faiblement peuplées.

1.9 Rappelant les observations opportunes qu'il a formulées sur la recherche marine et maritime<sup>(1)</sup>, le CESE souligne l'importance cruciale que revêtent la recherche et l'innovation pour assurer à l'Europe une position concurrentielle forte dans les nouveaux secteurs émergents, en insistant sur la recherche fondamentale et avancée, tendue vers des applications novatrices, et une méthodologie la plus performante, qui favorise la coopération entre le secteur industriel et la communauté universitaire.

1.10 Le CESE accorde une importance toute particulière à la question de l'éducation et encourage la Commission à élaborer

<sup>(1)</sup> JO C 306, du 16 décembre 2009, pp. 46 à 50.

un cadre éducatif approprié et novateur dans le but d'attirer vers une carrière professionnelle dans les activités marines des étudiants qui ont reçu une formation poussée.

1.11 Dans la mesure où l'implantation de la croissance bleue représente une entreprise particulièrement ambitieuse et complexe, dont la portée est colossale, le CESE souligne qu'il convient de se montrer plus précis encore dans sa mise en œuvre et recense dans le présent avis des questions clés et d'autres problèmes spécifiques qui requièrent l'attention pour éviter qu'un fossé ne se creuse entre les attentes et les possibilités réelles.

## 2. Introduction

2.1 La communication à l'examen met l'accent sur le concept de "croissance bleue", qui repose sur la conviction que les côtes, les mers et les océans peuvent aider l'Europe à faire face aux tensions et aux problèmes auxquels elle est confrontée et à relancer l'économie.

2.2 Selon la Commission, la croissance bleue vise à "une croissance intelligente, durable et inclusive" axée sur l'innovation et ouvre la voie à un processus de revalorisation de l'économie bleue, remise au centre des préoccupations des États membres, des régions, des entreprises et de la société civile.

2.3 La communication décrit la manière dont les États membres et l'UE soutiennent déjà l'économie bleue. Selon l'étude afférente citée plus haut (voir paragraphe 1.5), on peut distinguer, dans tout l'éventail des activités, cinq domaines prioritaires qui présentent un potentiel de croissance et dans lesquels des actions ciblées permettraient des progrès supplémentaires: i) le tourisme maritime, le tourisme côtier et le tourisme de croisière; ii) l'énergie bleue; iii) les ressources minérales marines; iv) l'aquaculture et v) la biotechnologie bleue.

2.4 Les secteurs ou chaînes de valeur de l'économie bleue peuvent être subdivisés en secteurs traditionnels, parvenus à leur pleine maturité (transport maritime, tourisme maritime, tourisme côtier), secteurs en phase de développement (aquaculture, surveillance maritime) et secteurs émergents (énergies océaniques renouvelables, biotechnologie bleue).

2.5 La "réactivation" de la politique maritime intégrée a été consacrée au début du mois d'octobre dernier, avec l'adoption de la déclaration de Limassol<sup>(2)</sup>, message qui soutient et renforce politiquement cette action, en établissant des orientations politiques pour la croissance bleue dans le futur et en fixant un programme de croissance et d'emploi.

2.6 La croissance bleue, en tant que stratégie à long terme, vise à mettre en évidence les synergies et les interactions qui existent entre les politiques sectorielles et les différentes activités mais aussi à étudier leurs éventuelles conséquences sur l'environnement marin et la biodiversité.

2.7 Elle entend également recenser et soutenir des actions dotées d'un potentiel de croissance important sur le long terme en encourageant les investissements dans la recherche et l'innovation et en améliorant les compétences grâce à l'éducation et à la formation.

<sup>(2)</sup> Déclaration des ministres européens responsables de la politique maritime intégrée et de la Commission européenne sur les avancées de la politique maritime intégrée et du programme pour la croissance et l'emploi dans le cadre de l'économie bleue, adoptée à Nicosie, Chypre, le 7 octobre 2012.

2.8 Au terme d'une vaste consultation, la Commission lancera une série d'actions destinées à explorer la dynamique de croissance du secteur, en élaborant des communications consacrées aux thèmes du tourisme côtier et marin, de l'énergie bleue, de la biotechnologie bleue et de l'exploitation minière en mer, ainsi que des orientations stratégiques en matière d'aquaculture.

## 3. Observations générales

3.1 Dans des avis antérieurs<sup>(3)</sup>, le CESE a, par ses importantes observations, décelé une série de questions en rapport avec la croissance bleue et s'est exprimé favorablement sur la manière dont la Commission met en œuvre la politique maritime intégrée depuis son lancement, en 2007<sup>(4)</sup>, en visant le développement durable de l'économie maritime et l'amélioration de la protection de l'environnement marin.

3.2 Le CESE conçoit que l'implantation de la croissance bleue, telle qu'elle est proposée, représente une entreprise complexe et ardue, dont la portée est colossale, ayant pour cadre de référence: a) les six bassins maritimes (mer Baltique, mer Noire, Méditerranée, mer du Nord, océan Atlantique Nord-Est et océan Arctique, ainsi que les régions ultrapériphériques européennes), avec leurs caractéristiques et besoins spécifiques sur le plan économique, social, environnemental, géographique, climatique et institutionnel, b) tout un éventail de secteurs et d'activités qui ont atteint un niveau de développement propre, avec un poids spécifique différent et des caractéristiques propres, c) des stratégies de croissance qui capitalisent sur les forces de chaque région maritime et de chaque secteur et en pallient les faiblesses.

3.3 Le CESE, s'est, comme on sait, déclaré en faveur de la collaboration transsectorielle et transfrontalière de tous les acteurs, visant à renforcer la compétitivité de l'Europe et garantir à l'économie maritime des conditions optimales de croissance.

3.4 Le CESE souscrit à l'approche géographique fonctionnelle de la croissance bleue, avec ses stratégies fondées sur les bassins maritimes qui prennent en considération les caractéristiques particulières qu'offrent ceux de l'Europe pour ce qui concerne les différentes activités économiques marines et les questions de partenariats et de synergie mais aussi de tensions à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'UE.

3.5 Le CESE recommande le renforcement de pôles d'activités en rapport avec la mer et la promotion de partenariats à même de favoriser l'innovation et de développer de nouveaux concepts d'activité économique. Des dispositifs régionaux associant le secteur public, le secteur privé et des ONG, ainsi que des conventions maritimes régionales et des études ciblées sur les bassins maritimes donnent, grâce à la coopération transfrontalière et aux programmes européens, la possibilité de remédier à la compartimentation de l'économie maritime.

<sup>(3)</sup> Voir JO C 299, du 4 octobre 2012, pp. 133–140; JO C 255, du 22 septembre 2010, pp. 103–109; JO C 267, du 1<sup>er</sup> octobre 2010, pp. 39–45; JO C 306, du 16 décembre 2009, pp. 46–50; JO C 211, du 19 août 2008, pp. 31–36; JO C 172, du 5 juillet 2008, pp. 34–40; JO C 168, du 20 juillet 2007, pp. 50–56; JO C 146, du 30 juin 2007, pp. 19–26; JO C 206, du 29 août 2006, pp. 5–9; JO C 185, du 8 août 2006, pp. 20–24; JO C 157, du 28 juin 2005, pp. 141–146.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 575 final.

3.6 Pour ce qui concerne les communautés locales des régions côtières, des îles et des régions ultrapériphériques, le CESE préconise d'éviter de recourir à des approches stéréotypées et d'encourager plutôt des stratégies locales sur mesure et la coopération avec les pouvoirs locaux et régionaux, les communautés de terrain et les acteurs de la société civile présents sur place, dans le but de préserver le patrimoine culturel et les formes traditionnelles de production et d'emploi et de protéger les ressources naturelles.

3.7 Le CESE estime qu'il convient de faire valoir plus clairement que la promotion de la croissance bleue dans le cadre de la politique maritime intégrée n'est pas une cause exclusivement européenne et que les écosystèmes marins et l'économie maritime transcendent les frontières nationales. La coopération internationale et une action coordonnée constituent les seuls moyens de relever efficacement certains défis majeurs. Ce constat s'applique tant pour ceux de portée universelle que constituent, par exemple, l'utilisation durable des ressources marines, le changement climatique, la perte de biodiversité et la loyauté de la concurrence dans les secteurs du transport maritime et de la construction navale et la promotion de conditions de travail décentes dans ces secteurs, que pour des problématiques qui s'inscrivent davantage dans un contexte régional, comme la protection de l'environnement en Méditerranée ou dans la mer Baltique.

3.8 Le CESE invite la Commission à placer au cœur du volet international de la politique maritime intégrée les sept régions ultrapériphériques de l'UE, à savoir la communauté autonome espagnole des îles Canaries, les régions autonomes portugaises de Madère et des Açores et les quatre départements français de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, en tant qu'elles constituent des avant-postes de l'Union dans leurs zones respectives<sup>(5)</sup>, en tenant compte des axes prioritaires pour un partenariat renforcé<sup>(6)</sup>, ainsi qu'à produire des stratégies régionales de croissance bleue à destination de ces régions, dans la mesure où elles offrent à l'UE la plus vaste zone économique exclusive du monde.

3.9 Le CESE juge positif que la communication fasse référence aux thèmes de l'emploi, de la formation et des compétences, tout en estimant que la dimension sociale ainsi balisée devra être incorporée dans les politiques que lance le nouveau programme pour la croissance et l'emploi dans les secteurs marin et maritime du 8 octobre 2012, en référence à la stratégie Europe 2020, et qu'il faudra prévoir des mesures ciblées pour améliorer les conditions de vie, de travail et de formation, avec notamment la participation des partenaires sociaux.

3.10 La communication relevant que le manque de qualifications constitue un obstacle de taille sur la voie de la croissance bleue, le CESE estime qu'indépendamment de la question du faible niveau éducatif des gens de mer<sup>(7)</sup>, il est essentiel de développer les connaissances et l'expérience professionnelles pour qu'elles soient à la hauteur des exigences émanant des secteurs émergents en fait de nouvelles compétences de haut niveau; il recommande dès lors de spécialiser et d'étendre les politiques et actions, étant donné que l'enseignement maritime est principalement axé sur des activités existantes, qui ont déjà atteint leur point de maturité (pêche, marine).

<sup>(5)</sup> COM(2004)343.

<sup>(6)</sup> JO C 294, du 25 novembre 2005, pp. 21-25.

<sup>(7)</sup> JO C 43, du 15 février 2012, pp. 69-72.

#### 4. Dimension économique

4.1 La communication décrit la dimension économique et les données d'emploi des secteurs marin et maritime, qui, en Europe fournissent déjà du travail à 5,4 millions de personnes et génèrent une valeur ajoutée brute totale d'environ 500 milliards d'euros par an, activités militaires non comprises. Globalement, 75 % du commerce extérieur de l'UE et 37 % de son commerce intérieur (en tonne-kilomètre) s'effectuent par voie maritime. Cette activité se concentre principalement autour des côtes de l'Europe. En outre, un certain nombre de pays qui ne sont pas baignés par la mer n'en développent pas moins une activité économique significative en rapport avec elle, par exemple en produisant des équipements nautiques.

4.2 Les chaînes de valeur de l'économie bleue en matière de valeur ajoutée brute et d'emploi ouvrent des perspectives importantes puisque, d'ici à 2020, les secteurs concernés pourraient représenter 7 millions d'emplois et une valeur ajoutée brute totale de 600 milliards d'euros par an.

4.3 La communication examine également la dynamique et les orientations futures possibles pour chacun des cinq domaines prioritaires en mettant l'accent sur l'innovation et les nouveaux emplois, sur la base de l'étude concernant la croissance bleue citée plus haut (voir paragraphe 1.5), et notamment sur les éléments suivants:

4.3.1 Le tourisme maritime et côtier, qui est le secteur le plus important pour la valeur ajoutée brute et les effectifs, – donne du travail à 2,35 millions de personnes, soit 1,1 % du total de l'emploi dans de l'UE, plus de 90 % des entreprises concernées employant moins de 10 personnes. La croissance attendue est de 2 à 3 % d'ici à 2020 et à lui seul, le secteur des croisières pourrait créer 100 000 emplois supplémentaires entre 2010 et 2020. La navigation de plaisance devrait quant à elle enregistrer une croissance de 2 à 3 % par an, selon le European Cruise Council<sup>(8)</sup>.

4.3.2 En 2011, l'éolien en mer contribuait pour 10 % à la puissance installée, assurait un emploi, direct ou indirect, à 35 000 personnes dans l'ensemble de l'Europe et représentait 2,4 milliards d'euros d'investissements annuels pour une capacité totale d'environ 3,8 GW. D'après les plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables établis par les États membres, les ressources éoliennes devraient produire, en 2020, 494,6 TWh, dont 133,3 TWh seront générés en mer. Les perspectives d'emploi correspondantes sont de 170 000 postes de travail à l'horizon 2020 et 300 000 à l'horizon 2030. On relève également des perspectives prometteuses dans des branches d'activité qui en sont encore dans les premiers stades de leur développement, comme la production énergétique utilisant l'énergie des marées, à laquelle il faut ajouter celle fondée sur la force des vagues, domaines dans lesquels certains États membres ont déjà réalisé des investissements notables.

4.3.3 Au niveau mondial, le chiffre d'affaires annuel de l'exploitation minière marine pourrait passer de pratiquement zéro à 5 milliards d'euros dans les dix prochaines années et atteindre jusqu'à 10 milliards d'euros d'ici à 2030, d'après des estimations communiquées par les représentants du secteur dans le cadre de l'étude concernant la croissance bleue. Toujours à l'échelle de la planète, il est possible qu'en 2020, 5 % des minerais tels que le cobalt, le cuivre et le zinc proviennent des profondeurs des

<sup>(8)</sup> COM(2012) 494 final.

océans, et cette proportion pourrait monter à 10 % à l'horizon 2030. Entre 2000 à 2010, selon les données de l'OMC (PRESS/628 du 7 avril 2011), on a assisté à une augmentation annuelle d'environ 15 % du prix de nombreuses matières premières non énergétiques, principalement en raison de la demande des économies émergentes. Pourtant, si l'on excepte le sable et le gravier, l'exploitation et l'extraction de minerais de la mer en sont encore à leurs balbutiements et ne s'effectuent qu'en eaux peu profondes.

4.3.4 En 2010, le volume global de la production de l'aquaculture dans l'UE se situait légèrement en dessous de 1,3 million de tonnes et représentait une valeur d'environ 3,2 milliards d'euros, en assurant 80 000 emplois. Plus de 90 % des entreprises aquacoles de l'UE sont des PME. À l'échelle mondiale, selon le rapport de la FAO de 2010 intitulé *The State of World Fisheries and Aquaculture*, ("La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture"), l'aquaculture enregistre un taux de croissance de 6,6 % par an et sa production est passée, de 2002 à 2009, de 40 à 53 millions de tonnes, ce qui en fait le secteur de production d'aliments d'origine animale connaissant la plus forte croissance. Si la demande mondiale augmente, la production européenne reste toutefois stationnaire et les besoins de l'UE en poissons sont couverts par les importations, qui fournissent jusqu'à 60 à 65 % de son approvisionnement total. Pour servir le développement du secteur aquacole, le Comité appelle la Commission à revoir la politique de financement qui lui est appliquée et qui, pour la période 2014-2020, a troqué les subventions pour les primes directes.

4.3.5 Le secteur émergent de la biotechnologie bleue représente actuellement un faible pourcentage dans l'emploi en Europe et une valeur ajoutée brute estimée à 0,8 milliard d'euros. À court terme, il pourrait devenir un marché de niche orienté vers des produits à haute valeur ajoutée pour les secteurs de la santé, des cosmétiques et des biomatériaux industriels. D'ici à 2020, il pourrait se muer en un marché de taille moyenne, réalisant une expansion vers la production de métabolites et de composés primaires (lipides, sucres, polymères, protéines) destinés à l'industrie de production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux et de l'industrie chimique. À long terme, et sous réserve de la réalisation d'avancées technologiques, la biotechnologie bleue pourrait évoluer vers la fourniture massive de produits spécialisés à haute valeur ajoutée.

4.4 Le CESE fait observer que les perspectives économiques des cinq secteurs de pointe sont tributaires de multiples conditions et que leur dynamique est soumise, sur le plan de la technologie, de l'environnement, de la recherche, des investissements et de la concurrence, ainsi que sur le plan institutionnel, à des défis complexes qui sont souvent en rapport avec la dimension internationale de la politique maritime intégrée ou avec des développements internationaux, de nature économique ou autre, par exemple l'habilitation à obtenir des licences d'extraction minière dans les eaux internationales ou les fluctuations des cours pétroliers.

4.5 Le rythme auquel la croissance bleue est mise en œuvre dépend, dans une mesure déterminante, du scénario à long terme qui l'encadrera. Une trajectoire de croissance durable et stable lui offrira un meilleur soutien, alors qu'une reprise économique fragile, couplée à des indicateurs internationaux déprimés risquerait d'enrayer ses évolutions.

4.6 Le CESE note cependant que la communication ne semble pas tenir dûment compte de l'impact, tant général que particulier, de la crise économique actuelle, en raison de laquelle

il est difficile de relever les défis à court et à long terme, au niveau européen et mondial.

4.7 Dans des marchés nouveaux et intrinsèquement risqués, la compétitivité des entreprises européennes est conditionnée par la possibilité d'accéder à un financement suffisant, dans un cadre approprié, afin d'attirer des investissements dans des conditions de transparence. L'accès aux fonds de capital-risque est d'une importance vitale pour les PME et il s'impose de veiller sur les microentreprises, qui sont susceptibles de se transformer en leviers de la croissance bleue.

4.8 Le CESE attire l'attention sur l'importance particulière que revêt l'économie marine pour les États membres disposant de zones économiques exclusives et sur la nécessité de développer les grappes économiques maritimes, en renforçant leur contribution à la croissance et à l'emploi.

4.9 Enfin, soucieux d'éviter qu'un fossé ne se creuse entre les attentes et la réalité, le CESE estime qu'il conviendra de prendre sérieusement en considération la conjoncture, difficile, qui a prévalu actuellement et les prévisions, généralement pessimistes, concernant l'économie européenne et mondiale, en adoptant une approche réaliste de la croissance bleue et en la précisant comme il se doit.

## 5. Gouvernance et questions liées au cadre réglementaire

5.1 La communication contient des références aux politiques existantes et aux investissements stratégiques des États membres et de l'UE dans le domaine de l'économie bleue. Le CESE estime toutefois que ces initiatives et actions des États membres restent en contradiction avec les objectifs ambitieux de la croissance bleue et ne fournissent pas encore la masse critique qui est nécessaire à sa consolidation.

5.2 Le CESE estime que la condition préalable pour constituer la masse critique qui fera de la croissance bleue un levier pour l'emploi et l'entrepreneuriat en cette période de crise est de disposer de structures efficaces de gouvernance.

5.3 On fera observer que parvenir à des structures fonctionnelles de gouvernance implique d'avoir réglé les problèmes réglementaires et les obstacles administratifs qui ont notamment été mis en évidence par la procédure de consultation.

5.4 Dans la mesure où de nouvelles manières d'exploiter la mer ne cessent de se développer, il est important que les États membres mettent en place des systèmes stables de réglementation et de planification, qui encourageront les investissements à long terme, la cohésion transfrontalière et les synergies de partenariats axés sur l'innovation.

5.5 C'est particulièrement dans des secteurs émergents tels que la biotechnologie marine qu'il conviendrait de mettre en place sans délai la politique cohérente au niveau de l'UE qui fait défaut à l'heure actuelle, dans la mesure où les efforts consentis au niveau européen sont morcelés, car davantage fondés sur des besoins nationaux que sur des priorités et besoins communs à toute l'Union.

5.6 Le CESE juge par conséquent qu'il est d'une importance cruciale de combler rapidement les lacunes réglementaires et de lever les obstacles qui découlent de la complexité et de l'instabilité du cadre juridique, lesquelles se manifestent notamment par l'incertitude réglementaire concernant la période de l'après-2020 (secteur de l'éolien en mer) ou les vides réglementaires de l'UE pour certaines activités (exploitation des ressources des fonds marins, aquaculture en mer et production d'énergie éolienne en mer).

5.7 Plus spécifiquement, on notera qu'il est nécessaire d'apporter une réponse structurée à des questions cruciales telles que l'absence de planification intégrée de l'espace marin, notamment concernant l'aquaculture et l'énergie produite par des éoliennes flottantes en mer, le dédale des procédures d'autorisation ou d'approbation (éolien en mer, biotechnologie bleue) ou les obstacles à la création ou au financement des fermes expérimentales mais aussi les frictions qui existent, par exemple, entre la navigation maritime et les installations d'énergies renouvelables dans l'océan (production d'énergie marémotrice, conversion d'énergie thermique des mers, ou ETM, et utilisation de l'énergie des vagues).

## 6. Dimension environnementale

6.1 Le CESE invite à reconnaître la directive-cadre "stratégie pour le milieu marin" (DCSMM) <sup>(9)</sup> comme socle du développement durable, dans la mesure où elle constitue le pilier environnemental de la politique maritime intégrée et propose d'instaurer une politique cohérente, axée sur l'objectif d'assurer de façon constante la protection et la conservation du milieu marin et de lui éviter toute détérioration.

6.2 Le CESE estime qu'il est approprié d'intégrer dans la déclaration de Limassol et les futurs documents de politique, d'une part, l'objectif de réaliser ou de maintenir un bon état écologique des eaux marines de l'UE d'ici à 2020 et, d'autre part, le principe de précaution, en tant qu'éléments structurants pour la politique maritime intégrée et la croissance bleue.

6.3 Des activités maritimes durables, capables de fournir de l'emploi, supposent une approche cohérente, à long terme, qui vise un équilibre entre l'objectif de croissance économique et la réponse aux défis environnementaux et nécessite un soutien approprié de la part des politiques locales, nationales, internationales et européennes, sur la base des principes du développement durable.

6.4 Le CESE fait observer que les ressources marines, pour importantes qu'elles soient, ne sont pas inépuisables; il attire l'attention sur le risque qui existe de compromettre la durabilité de la croissance bleue et de faire peser une charge supplémentaire sur l'environnement, si l'on reproduit les graves erreurs de surexploitation des ressources et d'excès immobiliers qui ont caractérisé les initiatives antérieures de développement.

6.5 Tout en reconnaissant le défi environnemental, la communication à l'examen semble ignorer que l'état des mers et des océans d'Europe, au cours des dernières décennies, a été dégradé par la pollution des sols, des eaux marines et de l'atmosphère, l'acidification océanique, la surexploitation, les pratiques de pêche destructrices et le changement climatique. Une détérioration des écosystèmes marins et côtiers et de la biodiversité est observée dans la mer Baltique, la mer Noire, la Méditerranée, l'Atlantique Nord-est et l'Arctique, selon des recherches récentes sur les "limites de la croissance bleue", (*Limits to Blue Growth*, 2012, [http://www.seas-at-risk.org/news\\_n2.php?page=539](http://www.seas-at-risk.org/news_n2.php?page=539)). Une étude récente, à caractère novateur, réalisée par l'Institut de Stockholm pour l'environnement (Stockholm Environment Institute - SEI) chiffre le coût de la pollution marine à long terme, lequel, souvent ignoré dans l'élaboration des politiques, prendra des proportions inquiétantes si aucune mesure n'est arrêtée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (voir <http://www.sei-international.org/publications?pid=2064>).

6.6 Les activités économiques maritimes qui présentent un risque élevé pour la durabilité concernent les installations pétrolières ou gazières en mer, l'aquaculture, le tourisme côtier et les navires de croisière, le captage et le stockage du dioxyde de carbone, les transports côtiers mais aussi l'extraction de combustibles fossiles en mer, qui est incompatible avec toute notion de développement durable.

6.7 Ces activités ont sur l'environnement une incidence dont l'intensité et l'envergure n'ont pas encore été clairement cernées, surtout en ce qui concerne l'énergie bleue renouvelable, les ressources minérales marines, l'aquaculture et la biotechnologie bleue, les données étant insuffisantes pour bien comprendre l'entrelacs des interactions en jeu dans les océans et les mers profondes.

6.8 Le CESE est d'avis que la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, que la Commission promeut en tant qu'instrument principal de gestion des espaces et des ressources des mers, doivent être articulées avec d'autres outils d'intervention, comme l'évaluation environnementale stratégique, la définition de zones protégées ou l'internalisation des coûts environnementaux, au sein d'une approche de gestion qui soit fondée sur l'écosystème et la coexistence harmonieuse des divers usages intensifs et mutuellement antagonistes.

6.9 Le CESE recommande à la Commission de faire preuve d'une vigilance accrue quant au respect des normes européennes en matière d'environnement, ainsi que d'hygiène et de qualité, en particulier vis-à-vis des importations de produits aquacoles de pays tiers, afin de protéger les consommateurs au sein de l'UE mais aussi de prémunir les entreprises du secteur contre une éventuelle concurrence déloyale.

## 7. Observations particulières

7.1 Le CESE note que même si elle fait allusion à l'importance que revêt la recherche pour consolider la croissance bleue, notamment dans les secteurs émergents et en cours de développement, la communication reste généralement vague et se borne pour l'essentiel à invoquer le futur programme Horizon 2020.

7.2 L'Europe traverse une période de réduction des dépenses publiques, qui implique d'obtenir le plus de résultats possibles avec des moyens limités. S'ajoutant à la pénurie de capitaux, les restrictions qui s'en ensuivent dans le financement de la recherche publique risquent d'affaiblir le rôle vital que jouent les PME de l'économie marine pour développer nouveaux produits et nouvelles technologies.

7.3 Le CESE souligne que même si elle possède une solide base de connaissances et est à la pointe de la recherche pour ce qui concerne les énergies de type nouveau ou classique et l'aquaculture, l'Europe accuse un retard pour l'innovation pratique ou la commercialisation dans les nouveaux secteurs en phase d'émergence, où ses intervenants ne parviennent pas, à l'heure actuelle, à soutenir la concurrence des acteurs internationaux, comme on peut le voir au nombre de brevets d'invention qu'elle dépose par rapport à l'Asie et aux États-Unis pour ce qui est du dessalement, de la protection du littoral, de l'algoculture ou de la biotechnologie bleue.

<sup>(9)</sup> JO L 164 du 25 juin 2008, pp. 19-40.

7.4 En conséquence, le CESE préconise de remédier rapidement au manque de ciblage et de visibilité de la recherche, imputable pour une part au large spectre de domaines de recherche et d'activités qui sont liés à la biotechnologie marine et aux autres nouveaux secteurs.

7.5 Plusieurs actions peuvent contribuer à combler le fossé en matière de transfert de connaissance et de technologie dans tous les domaines prioritaires, qu'il s'agisse, par exemple, de connecter la recherche scientifique avec l'industrie et l'enseignement, de faire collaborer l'industrie et les universités, d'améliorer la gestion de la propriété intellectuelle, d'investir dans des projets de démonstration pour établir la pertinence commerciale d'un dossier ou de nouer de grands partenariats entre le public et le privé pour des initiatives destinées à créer la masse critique nécessaire à la croissance bleue.

7.6 L'avenir de la croissance bleue au vingt et unième siècle dépendra étroitement de la capacité des scientifiques à développer des programmes interdisciplinaires qui intègrent des compétences et des concepts empruntés à d'autres champs de recherche, ou à participer à de tels programmes. La formation de la prochaine génération de scientifiques doit être axée sur des approches interdisciplinaires et globales, afin de répondre aux défis complexes, dans le domaine de la technologie et de la concurrence, que pose la recherche sur les organismes et le milieu marins.

7.7 Le CESE estime qu'il est urgent de remédier à la compartimentation des données sur le milieu marin, lesquelles sont

dispersées dans des centaines d'organismes différents à travers toute l'Europe et posent ainsi des problèmes d'accès, d'utilisation et de collecte. Il encourage la Commission à collaborer avec les États membres en vue de rendre ces connaissances accessibles et de déterminer les apports supplémentaires en ressources financières et autres qui sont nécessaires pour créer un environnement commun d'échanges d'informations, de bonnes pratiques et de circulation de données dans le but de renforcer la recherche et l'innovation et d'améliorer la protection de l'environnement.

7.8 Il est souhaitable que la nouvelle carte numérique des fonds marins des eaux européennes soit interopérable et exempte de restrictions d'utilisation et qu'elle vienne appuyer la recherche en lui fournissant des données sur l'impact des activités humaines, ainsi que des prévisions océanographiques, afin que les États membres puissent maximiser le potentiel de leurs propres programmes d'observation, d'échantillonnage et d'études sur le milieu marin.

7.9 La protection des frontières maritimes de l'Europe et la surveillance efficace des mers <sup>(10)</sup> représentent un défi qui se pose aux États membres pour réussir à promouvoir la croissance bleue. Renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen et mettre en place un mécanisme d'échange d'informations permettra aux autorités de surveillance frontalière des États membres de réduire les pertes de vies en mer et de lutter contre des phénomènes tels que l'immigration clandestine à destination de l'UE mais aussi la piraterie maritime <sup>(11)</sup>.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> JO C 44, du 11 février 2011, pp. 173-177.

<sup>(11)</sup> JO C 76 du 14 mars 2013, p. 15.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux équipements marins et abrogeant la directive 96/98/CE»**

COM(2012) 772 final — 2012/0358 (COD)

(2013/C 161/18)

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

Le 15 janvier 2013, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 100, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux équipements marins et abrogeant la directive 96/98/CE*

COM (2012) 772 final — 2012/0358 (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 27 février 2013.

Lors de sa 488<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 20 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 113 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions

1.1 Le Comité se félicite de la proposition de la Commission portant sur une nouvelle directive relative aux équipements marins ("DEM") et approuve ses objectifs d'ensemble. La proposition veille à la mise en œuvre harmonisée des normes de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour ces équipements, garantit le bon fonctionnement du marché intérieur des équipements marins, et, dès lors, renforce la sécurité maritime et la prévention de la pollution.

1.2 Le CESE adhère pleinement à l'approche de la directive qui a) exige la conformité des équipements marins avec les normes des instruments de l'OMI, devant être mis à bord de navires battant pavillon de l'UE; b) étend le champ d'application de la directive à tout autre équipement susceptible de relever des instruments juridiques de l'UE; c) prévoit la reconnaissance mutuelle des équipements conformes et l'acceptation d'équipements équivalents; d) garantit la libre circulation des équipements marins dans l'Union et la suppression des obstacles techniques aux échanges dans le marché intérieur et e) introduit un mécanisme qui simplifie et clarifie la transposition des amendements des normes de l'OMI dans les législations européenne et nationale.

1.3 Le CESE est d'avis que l'OMI développe des normes et des procédures d'essai pour les équipements marins, bien avant leur installation obligatoire à bord des navires. L'action collective des États membres vis-à-vis du processus de l'OMI garantira le respect des objectifs de la directive, sans avoir besoin de recourir à des normes provisoires unilatérales de l'UE pour des équipements qui pourraient finalement ne pas être conformes aux normes de l'OMI et qu'il pourrait s'avérer nécessaire de remplacer ou de soumettre au principe de la sauvegarde des droits acquis (*grandfathering*). La persistance de normes régionales fondées sur une application divergente des normes de l'OMI pourrait nuire à la compétitivité de la flotte de l'UE et réduire les niveaux de sécurité et de protection de l'environnement.

1.4 Le CESE est d'avis qu'une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne le champ d'application et la mise

en œuvre de certaines dispositions de la directive, pour ce qui a trait aux exigences inhérentes à la reconnaissance mutuelle et à l'acceptation des équipements, auxquelles se réfèrent le règlement 613/91/CEE relatif au changement de registre des navires à l'intérieur de la Communauté, le règlement établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et les visites des navires et l'Accord de 2004 entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur la reconnaissance mutuelle des certificats de conformité des équipements marins.

## 2. La proposition de la Commission

2.1 La Commission européenne a recensé quatre domaines dans lesquels la directive 96/98/CE relative aux équipements marins ne remplit pas entièrement ses objectifs. Parmi les parties prenantes concernées figurent les fabricants européens d'équipements marins, notamment les PME, les chantiers navals, les passagers et les équipages de navires ainsi que les administrations publiques. La Commission présente des propositions spécifiques afin de remédier à ces lacunes et à abroger la directive. Les avantages de la nouvelle proposition de directive seront doubles: elle améliorera de manière significative la mise en œuvre des normes de l'OMI au sein de l'UE, limitera les risques et favorisera le bon fonctionnement du marché intérieur des équipements marins, en réduisant et en simplifiant les procédures de transposition des amendements à ces normes. Parallèlement, la directive simplifiera l'environnement réglementaire et donnera un élan à l'industrie européenne des équipements marins.

## 3. Observations générales

3.1 L'industrie des équipements marins est un secteur de pointe à forte valeur ajoutée, exportateur net bénéficiant d'investissements importants dans la recherche et le développement; cette industrie englobe entre 5 000 et 6 000 entreprises et 300 000 emplois. La proposition de directive se traduira par une sécurité accrue pour les navires et les équipages de l'UE et donnera une impulsion à l'industrie des équipements marins, en promouvant la création d'emplois et la croissance.

3.2 On entend par équipements marins tout équipement embarqué, pouvant être fourni au moment de la construction d'un navire ou installé sur les navires ultérieurement. Il concerne également les activités en mer et inclut un large éventail de produits allant des appareils de navigation, des équipements pour les navires de charge jusqu'aux dispositifs de lutte contre les incendies et aux engins de sauvetage, ainsi que des équipements spécialisés à vocation environnementale: les équipements destinés à la gestion des eaux de ballast et les dispositifs de filtration des émissions d'oxydes de soufre SOx. Les équipements marins constituent une valeur allant de 40 à 80 % d'un nouveau navire. La proposition de directive réduira les coûts pour les entreprises et renforcera la compétitivité de l'industrie européenne.

3.3 Le CESE rappelle son avis sur la proposition de directive 96/98/CE <sup>(1)</sup> relative aux équipements marins, dans lequel il soutenait fermement les mêmes objectifs sous-jacents que l'on retrouve dans la proposition de directive à l'examen.

3.4 Le CESE souscrit sans réserve à l'approche de la proposition de directive et soutient ses objectifs, qui renforceront le régime réglementaire existant et, surtout, favoriseront la transposition en temps utile des amendements aux normes de l'OMI dans la législation européenne.

3.5 Le CESE se félicite de la priorité qui est donnée aux réglementations internationales relatives à la sécurité maritime, ce qui est cohérent avec la dimension mondiale des activités de navigation. Les dispositifs habilitant la Commission à adopter des actes d'exécution d'actualisation de la législation européenne ainsi que des procédures et des critères communs pour l'application de ces normes et exigences, et à publier les informations pertinentes, favoriseront les objectifs de la directive.

#### 4. Observations spécifiques

##### 4.1 Article 2 – Définitions

Le CESE marque son accord pour que dans la liste des conventions internationales figure également la Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires qui doit entrer en vigueur dans un avenir proche. Il suggère de supprimer de cette liste la convention internationale de 1966 sur les lignes de charge, dans la mesure où elle ne prévoit aucune mesure pour les équipements.

##### 4.2 Article 3 – Champ d'application

4.2.1 Pour des raisons de clarté juridique, il serait opportun de spécifier que la directive ne s'appliquera pas aux équipements lesquels, le jour de l'entrée en vigueur de la directive, auront déjà été mis à bord d'un navire.

4.2.2 Le CESE présume que la disposition très pertinente du paragraphe 2 indiquant que les équipements marins ne relèveront que de la nouvelle directive, se réfère aux aspects de conformité. Il conviendrait de clarifier si cette affirmation explicite concerne également les aspects de reconnaissance et d'acceptation mutuelle des équipements au titre du règlement 613/91/CEE relatif au changement de registre des navires à l'intérieur de la Communauté, et au titre du règlement

391/2009/CE établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires.

##### 4.3 Article 4 – Exigences relatives aux équipements marins

La mesure relative à l'application automatique des conventions de l'OMI et des autres instruments dans leur version actualisée ne rend plus nécessaire des amendements à la directive ni l'inclusion de listes d'équipements, comme c'est le cas actuellement aux annexes A.I et A.II.

##### 4.4 Article 5 – Application

Afin d'éviter toute interprétation erronée de l'expression "instruments internationaux applicables aux équipements déjà mis à bord", il conviendrait de préciser qu'elle se réfère aux exigences en vigueur au moment de l'installation, à moins que les exigences adoptées par la suite par l'OMI soient applicables aux équipements déjà mis à bord des navires.

##### 4.5 Article 6 – Fonctionnement du marché intérieur

Cet article est à la base de la libre circulation des équipements marins dans l'UE, en vertu du concept de la reconnaissance mutuelle par les États membres des équipements respectant les exigences prévues par la directive. Cet article se réfère également à la mise à bord de navires battant pavillon de l'UE d'équipements marins, vraisemblablement en dehors de l'UE également. Cependant, ce concept pourrait être fragilisé par l'application des articles 7 par. 2, (portant sur le remplacement des équipements jugés non équivalents), de l'article 32 par. 6 (accordant le droit aux États membres recevant le navire de procéder à de nouveaux essais des équipements issus de l'innovation technique) et de l'article 34 par. 4 (donnant la possibilité de refuser les équipements jugés équivalents remplacés en dehors de l'UE).

##### 4.6 Article 7 – Transfert d'un navire dans le registre d'un État membre

Le paragraphe 2 stipule que, dès lors que les équipements ne sont pas jugés équivalents par l'administration, ils devront être remplacés. Le CESE se demande si dans les cas précités, et tenant compte de la réglementation de l'OMI relative à l'acceptation mutuelle des certificats, il serait raisonnable pour les États membres qui reçoivent le navire de suivre la procédure prévue à l'article 5 du règlement 613/1991 (qui prévoit qu'en cas de transfert de pavillon entre États membres, une notification préalable à la Commission est obligatoire).

##### 4.7 Article 8 – Normes relatives aux équipements marins

Le CESE se demande si l'UE plutôt que ses États membres devrait favoriser l'élaboration de normes internationales de l'OMI. En tout état de cause, l'OMI développe des normes et des procédures d'essai pour les équipements marins, bien avant que leur installation ne soit obligatoire à bord des navires. L'action collective des États membres vis-à-vis du processus de l'OMI garantira le respect des objectifs de la directive, sans avoir besoin de recourir à des normes provisoires unilatérales de l'UE pour les équipements qui pourraient finalement ne pas être conformes aux normes de l'OMI et qu'il pourrait s'avérer nécessaire de remplacer ou de soumettre au principe de la sauvegarde des droits acquis (*grandfathering*).

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la Proposition de directive du Conseil relative aux équipements marins, JO C 97, 1.4.1996, p. 22; avis du CESE sur les changements de registre des navires, JO C 80, 30.3.2004, pp. 88-91.

#### 4.8 Articles 9 à 11 – Marque de la roue de gouvernail

Les équipements marins approuvés mis à bord d'un navire pourront circuler librement dans tous les États membres dans la mesure où ils porteront une marque communautaire, la marque de la roue de gouvernail, qui prouvera leur conformité avec les exigences de l'OMI et de la DEM. Le CESE est favorable à la possibilité de compléter ou de remplacer la marque de la roue de gouvernail par des étiquettes électroniques qui facilitent les inspections des navires faisant escale dans les ports de l'UE et contribuent à lutter contre la contrefaçon.

#### 4.9 Article 26 - Coordination des organismes notifiés

Le CESE appuie la proposition visant à établir un groupe de coopération par des "organismes notifiés" qui puisse être le reflet de l'Association internationale des sociétés de classification dont les organisations reconnues par l'UE pourraient également jouer le rôle d'organismes notifiés.

Bruxelles, le 20 mars 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---



| <u>Numéro d'information</u> | Sommaire ( <i>suite</i> )   | Page |
|-----------------------------|---|------|
| 2013/C 161/15               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 – bien vivre, dans les limites de notre planète» — COM(2012) 710 <i>final</i> — 2012/0337 (COD)                    | 77   |
| 2013/C 161/16               | 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 protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne» — COM(2012) 446 <i>final</i> .....                | 82   |
| 2013/C 161/17               | 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 croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime» — COM(2012) 494 <i>final</i> ..... | 87   |
| 2013/C 161/18               | Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux équipements marins et abrogeant la directive 96/98/CE» — COM(2012) 772 <i>final</i> — 2012/0358 (COD) .....  | 93   |



## 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](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>**

