

# Journal officiel de l'Union européenne

C 175



Édition  
de langue française

Communications et informations

52<sup>e</sup> année  
28 juillet 2009

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I Résolutions, recommandations et avis	
	AVIS	
	<b>449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008</b>	
2009/C 175/01	Avis du Comité économique et social européen sur «Les investissements futurs dans l'industrie nucléaire et leur rôle dans la politique énergétique de l'UE» .....	1
2009/C 175/02	Avis du Comité économique et social européen sur «L'accès au haut-débit pour tous: réflexions sur l'évolution du périmètre du service universel de communications électroniques» .....	8
2009/C 175/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Gouvernance efficace de la stratégie de Lisbonne renouvelée» .....	13
2009/C 175/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Démocratie économique dans le marché intérieur»	20
2009/C 175/05	Avis du Comité économique et social européen sur «L'approche proactive de la pratique du droit: un pas en avant vers une meilleure réglementation au niveau de l'UE» .....	26
2009/C 175/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Relever les défis de la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) dans l'UE» .....	34
2009/C 175/07	Avis du Comité économique et social européen sur le thème«Nécessité d'une action concertée au niveau de l'Union européenne pour renforcer la société civile dans les zones rurales, en particulier dans le cas des nouveaux États membres» .....	37
2009/C 175/08	Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences sociales de l'évolution du binôme transports/énergie» .....	43

FR

Prix: 22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire <i>(suite)</i>	Page
2009/C 175/09	Avis du Comité économique et social européen sur «L'aéronautique européenne: Situation et perspectives»	50
2009/C 175/10	Avis du Comité économique et social européen sur «Les évolutions de la grande distribution et leur incidence sur ses fournisseurs et les consommateurs» .....	57
2009/C 175/11	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Mutations industrielles, développement territorial et responsabilité des entreprises» .....	63

### III Actes préparatoires

#### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### **449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008**

2009/C 175/12	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs» .....	73
2009/C 175/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées» .....	78
2009/C 175/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Favoriser les carrières et la mobilité: un partenariat européen pour les chercheurs» .....	81
2009/C 175/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2001/470/CE du Conseil relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale» .....	84
2009/C 175/16	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 — Relever le défi de l'efficacité énergétique grâce aux technologies de l'information et de la communication» .....	87
2009/C 175/17	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: Faire progresser l'Internet — Plan d'action pour le déploiement du protocole internet IP version 6 (IPv6) en Europe» ...	92
2009/C 175/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (CE) n° .../... du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)»	97

*(Suite page 3 de couverture)*



## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

449<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 3 ET 4 DÉCEMBRE 2008**Avis du Comité économique et social européen sur «Les investissements futurs dans l'industrie nucléaire et leur rôle dans la politique énergétique de l'UE»**

(2009/C 175/01)

Par lettre datée du 27 mai 2008, la Commission européenne a demandé au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur:

*«Les investissements futurs dans l'industrie nucléaire et leur rôle dans la politique énergétique de l'UE»*

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 10 novembre 2008 (rapporteur: M. IOZIA).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour, 15 voix contre et 16 abstentions.

**1. Considérations et recommandations**

1.1 Environ dix années sont nécessaires, entre les démarches administratives et les délais de construction, avant de pouvoir produire de l'électricité avec une centrale nucléaire, pour laquelle les investissements peuvent varier de 2 à 4,5 milliards d'euros pour une puissance installée de 1 000 MWe à 1 600 MWe. Il est indispensable de disposer d'un cadre législatif stable compte tenu du laps de temps entre les investissements et le début de la commercialisation de l'énergie. Tant le choix du nucléaire que la législation en la matière devraient être appuyés par une large majorité des citoyens et du monde politique.

1.2 D'ici à 2030, sur la base des programmes actuels, environ la moitié des centrales devront être démantelées. Le CESE juge indispensable d'adopter des mesures rigoureuses garantissant des ressources financières adéquates pour le démantèlement, conformément au principe du «pollueur-payeur», ainsi qu'une protection élevée des travailleurs et des citoyens; à cet égard, il approuve pleinement les propositions de la Commission, qui demande que la recommandation 2006/851/Euratom, prévoyant la création d'autorités indépendantes pour la gestion des fonds de démantèlement, soit rapidement transformée en directive.

Le CESE:

1.3 souligne que les principaux obstacles sont dus aux incertitudes politiques et aux procédures nécessaires pour obtenir une autorisation, ainsi qu'au manque de transparence et d'informations complètes, claires et véridiques sur les risques effectifs, et à

l'absence de décisions concernant la détermination de sites définitifs et sûrs pour le stockage des déchets. Le risque pour les investisseurs privés est trop élevé, et en raison de la crise financière, il est encore plus problématique de trouver des capitaux à moyen ou à long terme, tels que ceux dont l'industrie nucléaire a besoin. Les aides d'État étant exclues pour ce secteur, les financements pourraient être encouragés par un cadre législatif stable et sûr pour les investisseurs, et par la possibilité de conclure des contrats de fourniture de longue durée, garantissant un retour sur investissement. Les difficultés rencontrées pour augmenter, modestement, les ressources Euratom destinées au financement (prêts Euratom) ne laissent pas présager de changements rapides dans la politique de l'Union;

1.4 est convaincu de la nécessité d'une participation démocratique des citoyens, qui doivent avoir la garantie d'être largement informés sur les risques et les opportunités du nucléaire, afin de pouvoir contribuer en connaissance de cause aux choix qui les concernent directement. Le CESE se fait le porte-parole de cette exigence et demande à la Commission d'inciter les États membres à lancer, dans le but de rétablir la transparence et les certitudes, une campagne concernant les besoins énergétiques européens, l'efficacité énergétique et les diverses options disponibles, y compris le nucléaire;

1.5 considère, en l'état actuel des choses, que la prolongation de l'exploitation des centrales se justifie d'un point de vue économique, à condition que les normes de sécurité soient rigoureusement respectées, même si l'on renonce ainsi à une augmentation sensible de l'efficacité thermodynamique (15 à 20 %);

1.6 est d'avis qu'il convient de faciliter les investissements destinés à la recherche sur la sécurité et la protection des travailleurs et des citoyens ainsi qu'au soutien des programmes de formation, d'apprentissage et de développement professionnel visant à maintenir en permanence un niveau élevé de capacité technique et technologique dans les industries du secteur et au sein des autorités nationales de réglementation et de contrôle. Ces investissements devraient également être financés par des programmes publics nationaux, en plus du 7<sup>e</sup> programme-cadre Euratom;

1.7 estime insuffisants et injustifiés les divers systèmes de compensation et de détermination des responsabilités en cas d'accident. Il demande, dans un premier temps, l'unification des dispositions des conventions de Paris et de Vienne, qui ne prévoient pas le même type de cadre juridique applicable ni les mêmes mesures de compensation des dommages liés au nucléaire. Il convient d'adopter, conformément aux dispositions de l'article 98 du traité Euratom concernant la couverture des risques, une directive précisant qu'en cas d'accident, tous les frais sont intégralement à charge des opérateurs du nucléaire. Eu égard à la nature du risque, il faudrait promouvoir une répartition du risque entre les opérateurs européens du secteur, sur la base des exemples existants;

1.8 est d'avis que l'industrie européenne, pour pouvoir faire face à l'hypothèse d'une forte croissance de la demande de nouvelles centrales, doit programmer des investissements considérables dans la connaissance et la formation, ainsi que dans la recherche-développement, indispensable pour l'avenir du secteur en Europe. Une proportion d'électricité nucléaire inférieure à 10-15 % de la production annuelle aurait peu de sens car les coûts administratifs et la gestion des déchets requièrent une masse critique pour pouvoir réaliser des économies d'échelle;

1.9 est conscient du fait que la solution consistant à définir un seul ou plusieurs sites européens communs de stockage, comme l'ont fait les États-Unis, n'est pas praticable, et invite donc les États membres à accélérer les procédures de sélection des sites nationaux définitifs. Il convient de définir des exigences de sécurité harmonisées; une directive en la matière est nécessaire, et a déjà été demandée par l'Association de responsables d'autorités de sûreté nucléaire (WENRA) et le Parlement européen;

1.10 encourage la Commission à soutenir les programmes de recherche et développement, en particulier sur le nucléaire de IV<sup>e</sup> génération;

1.11 En ce qui concerne le traitement des déchets et la protection contre les radiations ionisantes, les ressources disponibles pour la recherche ne semblent pas non plus adéquates. Le CESE invite la Commission, le Conseil et le Parlement à doter le 7<sup>e</sup> PC Euratom d'autres ressources, en soutenant des initiatives technologiques conjointes spécifiques, à l'instar de ce qui se fait par exemple dans le domaine des piles à combustible ou des médicaments. Par ailleurs, le Comité appelle les États membres à faire nettement plus pour la résolution de ces problèmes dans le cadre de leurs compétences également. En juillet 2008, l'autorité pour le déclassement des installations nucléaires (Nuclear Decommissioning Authority — NDA) a revu à la hausse les fonds publics nécessaires au démantèlement (30 % de plus qu'en 2003). Les estimations de la NDA s'élèvent à 73 milliards de livres sterling, soit 92 milliards d'euros, avec une tendance à la hausse (1). L'EDF, qui a un

niveau de standardisation élevé, déclare que ces coûts représentent entre 15 et 20 % des coûts initiaux de construction.

1.12 De l'avis du Comité, il existe un certain nombre de mesures que l'Union européenne et les États membres pourraient envisager de prendre pour réduire les incertitudes.

- Au plan politique, ils pourraient s'efforcer d'atteindre un consensus durable, englobant l'ensemble du spectre politique, à propos du rôle que les centrales nucléaires pourraient avoir à jouer dans la lutte contre le changement climatique.
- Au plan économique, ils pourraient préciser d'une part, quelles seront les obligations qu'ils imposeront en matière de déclassement et en matière d'élimination des déchets nucléaires, et d'autre part, la nature des montants financiers que devraient prévoir les opérateurs pour pouvoir assumer ces coûts à long terme. L'Union européenne, les États membres et les régulateurs pourraient aussi préciser premièrement, les conditions auxquelles se ferait l'approvisionnement du réseau électrique en énergie nucléaire, et deuxièmement, la nature des contrats d'approvisionnement à long terme considérés comme acceptables.
- Au plan de la recherche, l'Union européenne et les États membres seraient peut-être en mesure de soutenir de nouvelles activités de recherche et de développement en vue d'une troisième et d'une quatrième générations de technologie nucléaire (y compris la fusion) susceptibles de répondre à des normes d'efficacité, de protection de l'environnement et de sécurité plus élevées que la génération actuelle de centrales nucléaires.
- Au plan de l'aménagement du territoire, l'Union européenne et les États membres pourraient mener à bien les longs processus de choix et d'autorisation d'exploitation des sites appropriés.
- Au plan financier, les institutions financières européennes seraient peut-être en mesure de mobiliser des sources de financement par l'emprunt qui encourageront d'autres investisseurs à intervenir pour jouer un rôle, eux aussi.

## 2. Financements du secteur nucléaire

### 2.1 Besoin énergétique de l'Europe et facture des coûts prévisibles

2.1.1 Au cours des vingt prochaines années, l'Europe devra faire face, pour remplacer les centrales actuelles de production d'électricité, à des investissements de 800 à 1 000 milliards d'euros, indépendamment du combustible utilisé. En ce qui concerne les réacteurs nucléaires, l'on estime que sur un total de 146, 50 à 70 devront être remplacés (ce qui représente un coût pouvant aller jusqu'à 100 à 200 milliards d'euros).

2.1.2 Les coûts liés à l'extension de la durée de vie des centrales nucléaires actuellement en service s'élèvent à environ 25 % du coût d'une nouvelle centrale; les centrales dont la durée de vie a ainsi été prolongée peuvent encore servir pour une période allant de 10 à 20 ans. Les coûts rapportés dans une étude récente (2) ne sont pas homogènes: ils varient de 80 à 500 euros/KWe, en fonction des technologies utilisées, et portent sur des projets de prolongation de l'activité d'environ 10 ans.

(1) Commission des comptes publics de la Chambre des communes — 38<sup>e</sup> rapport de la session 2007-2008 sur la *Nuclear Decommissioning Authority*, Royaume-Uni.

(2) Österreichisches Ökologie Institut, Vienne, 2007.

2.1.3 L'incertitude quant aux choix futurs en matière d'énergie, et à la possibilité de tirer ultérieurement profit de l'investissement, incite les opérateurs à demander la prolongation de l'utilisation des centrales actuelles, plutôt que d'investir des sommes considérables dans de nouvelles centrales plus efficaces. L'allongement de la durée de vie, en garantissant au moins le même niveau de sécurité, est certainement intéressant économiquement et du point de vue de la lutte contre le changement climatique, mais ne résout pas le problème du besoin énergétique à long terme; il ne fait que le reporter.

2.1.4 Si l'on décide de réduire progressivement la production d'électricité à partir du nucléaire, il faudra la remplacer par d'autres énergies garantissant le même niveau d'émissions et la même charge de base. En cas de remplacement des centrales démantelées, entre 100 et 200 milliards d'euros seront nécessaires. En cas de maintien de la part actuelle du nucléaire dans la production, il faudra compter entre 200 et 400 milliards d'euros, en fonction de la demande d'énergie électrique.

2.1.5 Le coût d'une nouvelle centrale nucléaire est estimé entre 2 et 4,5 milliards d'euros. La BEI considère que le développement du nucléaire à long terme est incertain, et prévoit dans l'UE une forte réduction, de 40 % en 2030 par rapport à 2004. Cette prévision a été confirmée par le président de la BEI, lors d'une audition récente au CESE. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) prévoit que la capacité électrique produite à partir du nucléaire passera au cours de la même période de 368 à 416 GW, soit une augmentation de 13 % au niveau mondial, tandis qu'en Europe, l'on s'attend à une diminution de 15 GW <sup>(3)</sup>.

## 2.2 *Changement climatique, émissions de CO<sub>2</sub> et énergie nucléaire*

2.2.1 Pour atteindre les objectifs de Kyoto et ceux encore plus stricts qui devraient être fixés à Copenhague, l'UE devrait produire 60 % de son électricité sans émissions de CO<sub>2</sub>. Actuellement, environ 40 % des émissions de CO<sub>2</sub> de l'Union européenne viennent de la production d'énergie. Il ne faut pas négliger le rôle du nucléaire. Selon la Commission, il serait souhaitable que l'objectif de 20 % de sources d'énergie renouvelables pour 2020 soit relevé à 30 % pour 2030.

2.2.2 Il faut prévoir une croissance des émissions de CO<sub>2</sub> liées à la production et au traitement de l'uranium, principalement en raison de l'épuisement progressif des gisements de minéraux à plus forte concentration d'uranium, et de l'augmentation des gaz à effet de serre induite par l'utilisation du fluor et du chlore nécessaires au cours des processus de préparation de l'hexafluorure d'uranium et de purification du zirconium pour les tubes dans lesquels est inséré l'uranium enrichi.

2.2.3 L'empreinte de carbone laissée par la production d'électricité à partir du nucléaire restera de toute façon très faible, et cela devra être dûment pris en considération.

2.2.4 La demande d'électricité pour les transports publics et privés augmentera, tout comme les exigences en matière de production d'hydrogène, provenant actuellement à 95 % d'hydrocarbures. L'hydrogène contribuera à résoudre le problème de la conservation de l'électricité, à condition d'être produit à partir de combustibles à très faibles émissions.

## 2.3 *Difficultés rencontrées par l'industrie nucléaire*

2.3.1 La principale difficulté réside dans l'incertitude du cadre administratif et réglementaire. Les procédures diffèrent d'un pays à l'autre, et dans certains cas les temps de construction peuvent être doublés, voire triplés. En Finlande, la Commission estime que 10 ans au moins seront nécessaires, mais en raison des problèmes rencontrés au cours de la construction, les travaux ont été arrêtés et l'on prévoit un retard d'au moins 18 mois. Les démarches administratives ont débuté en 2000, et le raccordement au réseau ne se fera probablement pas avant 2011.

2.3.2 Les investissements dans le nucléaire sont caractérisés par un capital initial particulièrement élevé, environ 60 % de l'investissement total, la vente d'électricité ne débutant que quelque 10 années plus tard. Environ 20 ans sont nécessaires pour amortir le capital investi et son coût financier. Cela montre l'importance d'une durée d'exploitation suffisamment longue pour la rentabilité de cette technologie.

2.3.3 Il s'agit d'investissements à très long terme, une centaine d'années pouvant s'écouler entre la mise en chantier, l'exploitation et les opérations de décontamination et de démantèlement. Il est indispensable que la stabilité financière des opérateurs soit garantie pour une longue période et que les États prennent des engagements à long terme en ce qui concerne les perspectives du nucléaire.

2.3.4 Les fonds octroyés au secteur nucléaire dépendent, plus que d'autres, du choix politique des gouvernements nationaux. Le premier facteur d'incertitude est précisément lié à la nécessité de disposer d'un cadre juridique sûr et stable. Une politique de participation et de sensibilisation des citoyens est indispensable, afin que ceux-ci puissent contribuer au choix sur la base d'informations complètes et transparentes, compréhensibles et véridiques. Seule une procédure démocratique permet un choix éclairé, déterminant pour l'avenir de l'industrie nucléaire européenne.

2.3.5 L'incidence élevée du coût financier implique la nécessité de «vendre» toute l'énergie produite, considérant que les installations nucléaires doivent fonctionner comme charge de base, en distribuant l'électricité produite pendant un nombre très élevé d'heures annuelles. Un problème se pose en ce qui concerne la garantie de rentabilité; il pourrait être résolu par la possibilité de conclure des contrats de longue durée, comme c'est le cas en Finlande.

2.3.6 Un autre facteur d'incertitude réside dans le régime des compensations et le fait que les responsabilités en cas d'accident sont définies différemment selon les États membres. Il est souhaitable de disposer d'un système européen uniforme de garantie pour améliorer les mesures et les couvertures d'assurance actuelles, tout à fait insuffisantes en cas d'accident grave. Les frais et la responsabilité doivent être intégralement assumés par les producteurs, comme c'est le cas pour n'importe quelle autre activité. Eu égard à la nature du risque (coûts extrêmement élevés en cas d'accident grave et très faible probabilité qu'il ne se produise), il faudrait encourager des formes de coassurance sur base mutuelle entre les différents producteurs d'énergie nucléaire.

<sup>(3)</sup> Report #: DOE/EIA-0484(2008), juin 2008.

2.3.7 *Opinion publique*: Le dernier sondage d'opinion <sup>(4)</sup> montre une inversion de la tendance en ce qui concerne le nucléaire, avec une attitude favorable marquée dans les pays utilisant cette technologie, mais les opposants restent plus nombreux — de peu, il est vrai — dans l'UE 27 (45 % contre 44 %). Le manque de transparence ainsi que la nécessité d'une information claire et complète ont également été soulignés par le Forum européen.

#### 2.4 Ressources communautaires

2.4.1 Le traité Euratom prévoit, par le biais du programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique, des financements spécifiques pour la recherche, le développement et la démonstration.

Le premier programme (actions indirectes) porte sur les secteurs suivants:

- recherche en matière de fusion nucléaire <sup>(5)</sup>;
- fission nucléaire et radioprotection.

Le deuxième programme (actions directes) prévoit des investissements pour:

- la fusion (1 947 millions d'euros dont au moins 900 pour les activités liées au projet ITER);
- la fission nucléaire et la radioprotection (287 millions d'euros);
- les activités nucléaires du centre commun de recherche (517 millions d'euros).

2.4.2 Un autre instrument communautaire de financement est représenté par la BEI, qui a garanti, dans le secteur, des financements pour un total de plus de 6 589 millions d'euros, destinés tant à la construction de centrales qu'à l'élimination des déchets, auxquels s'ajoutent 2 773 millions d'euros de l'Euratom, destinés aux mêmes fins.

2.4.3 La BEI, dans l'analyse des investissements, après avis favorable de la Commission, examine non seulement la mobilisation des importantes ressources financières nécessaires à la construction, mais également les frais de gestion des déchets et de démantèlement. Cependant, l'internalisation des coûts annoncée par la BEI ne prévoit pas d'autres coûts indirects tels que ceux liés à la défense externe des centrales par les forces de sécurité, aux opérations de démantèlement accessoires, et aux ouvrages de soutien d'étiage construits sur les fleuves pour garantir l'arrivée constante d'eau dans les réacteurs, même en période de sécheresse.

2.4.4 Les divers modes de calcul des coûts et l'exigence de disposer d'un système garanti de fonds ad hoc sont clairement décrits dans la communication de la Commission intitulée «*Deuxième rapport sur l'utilisation des ressources financières destinées au démantèlement des installations nucléaires, au combustible usé et aux déchets radioactifs*» <sup>(6)</sup>.

2.4.5 Ce rapport met également en évidence les abus, dans certains États membres, des fonds destinés au démantèlement et à la gestion des déchets. Dans certains pays, ces fonds, financés par

des ressources publiques, sont souvent utilisés à d'autres fins. Cela fausse considérablement la concurrence, car ces coûts devraient être internalisés selon le principe du «pollueur-payeur».

2.4.6 La proposition présentée en 2002 par la Commission, qui consistait à réunir les décisions 77/270/Euratom et 94/179/Euratom, et à augmenter le niveau de financement, n'a pas été soutenue unanimement au Conseil. Les prêts Euratom disponibles, d'un montant de 600 millions, pouvant intervenir à concurrence de 20 % du coût total, ne suffisent pas à satisfaire certaines demandes n'ayant pas encore été formalisées, mais faisant l'objet de rencontres préliminaires avec la Commission.

2.4.7 Les fonds Euratom et les titres BEI devraient quant à eux servir à favoriser la recherche et ses applications en vue d'un développement sûr et durable de l'industrie nucléaire. Les mesures actuelles ne semblent pas appropriées eu égard aux besoins financiers croissants pour garantir des normes de sécurité élevées et réduire les risques au niveau le plus bas possible. Ces fonds devraient s'adresser spécifiquement aux pays qui démontrent disposer de politiques publiques en matière de traitement des déchets.

#### 2.5 Financements au niveau national

2.5.1 Le régime des aides d'État ne prévoit pas la possibilité de financer la construction de centrales nucléaires, tandis que les financements publics sont possibles et souhaitables pour augmenter les mesures de sécurité, pour introduire et développer des méthodologies transparentes et partagées pour la délivrance des autorisations et le choix des sites, pour soutenir les programmes de formation et de développement professionnel. Indépendamment du fait que l'on construise ou non des nouvelles centrales nucléaires, il sera indispensable de pouvoir compter sur des ingénieurs et techniciens hautement spécialisés, pouvant garantir, à terme, la gestion sûre des centrales, qu'elles soient opérationnelles ou en phase de démantèlement.

2.5.2 L'industrie européenne est engagée dans la construction de 4 réacteurs actuellement en cours (2 en Bulgarie, 1 en Finlande et 1 en France). Il est aujourd'hui difficile de prévoir un développement important de cette capacité de production, en particulier en ce qui concerne le volet de la fission. La NIA britannique a confirmé, dans une étude récente, qu'elle pourrait soutenir un nouveau programme nucléaire à concurrence de 70 à 80 %, à l'exception des composants essentiels du réacteur, tels que la chaudière à pression, les turbogénérateurs et d'autres pièces importantes <sup>(7)</sup>. La pénurie de techniciens et d'ingénieurs est le principal obstacle à une envolée du secteur. Cette pénurie s'observe en particulier dans les États membres qui n'ont pas ou peu développé l'énergie nucléaire. Cependant celle-ci pourra être surmontée dans la mesure où la durée de formation d'un ingénieur est de cinq années en moyenne alors que le temps séparant la décision de construire un réacteur nucléaire et sa mise en service tourne autour de dix ans.

2.5.3 Des investissements importants s'imposent dans le domaine de la formation technique et scientifique. Les jeunes générations ne sont pas particulièrement intéressées par des études dans le secteur du nucléaire à l'exception sensible des États membres qui ont développé un programme nucléaire conséquent créant ainsi de réels débouchés professionnels. Dans un futur

<sup>(4)</sup> Eurobaromètre spécial 297 — Attitudes à l'égard des déchets radioactifs (juin 2008).

<sup>(5)</sup> P. Vandenplas, G. H. Wolf — *50 years of controlled nuclear fusion in the European Union*, Europhysics News, 39, 21 (2008).

<sup>(6)</sup> COM(2007) 794 final du 12 décembre 2007.

<sup>(7)</sup> NIA (Nuclear Industry Association — Association britannique de l'industrie nucléaire). *The UK capability to deliver a new nuclear build programme* — mise à jour 2008.

proche, nous aurons besoin de scientifiques, techniciens et ingénieurs, ainsi que d'experts en construction industrielle. Il est indispensable que les États membres utilisant la technologie nucléaire, et en particulier ceux qui feraient le choix de la développer, se dotent de projets spécifiques et conséquents d'investissement dans la formation.

2.5.4 Le forum sur l'énergie nucléaire a souligné l'importance d'une harmonisation des exigences de sécurité. La CNS (Convention sur la sûreté nucléaire) et les normes de sécurité AIEA sont reconnues comme paramètres de référence fondamentaux. L'Association de responsables d'autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA) envisage pour 2010 la mise au point d'un programme harmonisé commun aux pays de l'UE et à la Suisse. Sur la base d'une analyse SWOT, l'élaboration d'une directive européenne sur les principes fondamentaux de sécurité dans les installations nucléaires est suggérée.

### 3. Opportunités

3.1 Le problème de l'utilisation de l'énergie nucléaire et de son financement est lié au problème du changement climatique induit par les émissions de CO<sub>2</sub>. Environ un tiers de la production d'électricité et 15 % de l'énergie consommée dans l'Union proviennent du nucléaire, n'entraînant que de très faibles émissions de CO<sub>2</sub>. Même si l'on tient compte de l'éventuel accroissement de la contribution apportée par les sources d'énergie renouvelables (qui ne produisent pas non plus d'émissions de carbone, et sur lesquelles il convient de miser résolument, en plus des économies d'énergie), il semble très difficile d'obtenir une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> au cours des prochaines décennies sans maintenir la production d'énergie nucléaire aux niveaux actuels.

3.2 L'énergie nucléaire est moins sensible aux changements de prix étant donné la faible incidence du coût de l'uranium sur le prix total.

3.3 La diversification du mix énergétique augmente les opportunités, en particulier pour les pays dépendant fortement des importations.

3.4 Le coût du kWh produit par le nucléaire, selon les données fournies par la Commission et quelques opérateurs, est plus élevé que celui des centrales thermiques classiques et inférieur à celui des énergies renouvelables; ces chiffres ne tiennent pas compte, d'une part, du coût prévisible des certificats pour les émissions de CO<sub>2</sub>, ni, d'autre part, de l'internalisation partielle des dépenses prévisibles pour la décontamination et le démantèlement à la fin du cycle opérationnel. Il faudrait adopter, pour chaque source d'énergie, la méthode de l'internalisation de tous les coûts externes. Certains opérateurs, ainsi que quelques études plus anciennes<sup>(8)</sup>, affirment que le coût du kWh produit par le nucléaire est moindre.

3.5 *Durée des réserves de combustible*: Sans augmenter le nombre actuel de centrales ni modifier la technologie des réacteurs, les réserves connues pourraient permettre un fonctionnement économiquement approprié et à faible émission de CO<sub>2</sub> pour une période qui, selon les estimations, varie de quelques décennies à quelques siècles<sup>(9)</sup> <sup>(10)</sup>. Cette incertitude est due au fait que, étant donné l'épuisement progressif des gisements d'uranium plus

«pur», l'extraction et le raffinage seront plus coûteux au niveau de l'utilisation d'énergie et de substances chimiques produisant des gaz à effet de serre. La future génération de centrales pourrait réduire la consommation en mode absolu, par le développement de surgénérateurs. Il serait intéressant d'utiliser comme combustible le thorium, plus abondant que l'uranium, qui présente un meilleur rendement et une meilleure absorption neutronique, et qui nécessite donc moins d'enrichissement du combustible par unité énergétique produite. Il pourrait en outre alimenter des surgénérateurs lents, ce qui réduirait considérablement la production de déchets radiotoxiques et de plutonium pouvant être utilisé à des fins non pacifiques.

### 4. Risques

4.1 *Possibilité de catastrophes et de retombées radioactives*: Même si l'évolution de la technologie des réacteurs a objectivement réduit les risques au minimum grâce à l'adoption de mesures de contrôle redondantes, l'on ne peut théoriquement pas exclure la possibilité de fusion du cœur du réacteur. Les systèmes de sécurité passifs, tels que le «dispositif de récupération du cœur» déjà utilisé dans le réacteur de type REP actuellement en construction en Finlande, garantissent le confinement de la fuite radioactive, même dans l'éventualité hautement improbable d'une fusion du cœur. Les futurs réacteurs à «sécurité intrinsèque» pourraient supprimer ce risque. Par exemple, le projet européen VHTR Raphael garantirait, même en cas de blocage du système de refroidissement, une lente évolution thermique vers une situation d'équilibre, dans laquelle la dissipation thermique compenserait la production d'énergie, tandis que dans les réacteurs actuels, une intervention rapide est nécessaire pour stopper l'augmentation de température du cœur.

4.2 *Risques pour la santé liés au fonctionnement normal des centrales*: Dans le cadre d'une étude, réalisée entre 1990 et 1998, sur l'incidence de leucémies chez des enfants habitant à proximité d'une centrale nucléaire, l'on a observé 670 cas, sans pouvoir mettre en évidence une incidence accrue chez les enfants habitant à moins de 20 km d'un site nucléaire. En revanche, une étude épidémiologique plus récente (KIKK) menée en Allemagne à l'initiative de l'Agence pour la protection contre les radiations (BfS) sur un échantillon très vaste (1 592 cas et 4 735 contrôles) a montré que le nombre de cas de cancer chez les enfants de moins de 5 ans est inversement proportionnel à la distance entre leur habitation et une centrale nucléaire. Les auteurs ont conclu que le niveau mesuré de radiations étant tellement bas, l'on ne peut affirmer, à la lumière des connaissances actuelles en matière de radiobiologie, que les cancers sont liés à l'exposition à des radiations ionisantes. Un panel d'experts externe<sup>(11)</sup> a vérifié les résultats de l'enquête KIKK. Ceux-ci sont dignes de foi, et eu égard au faible niveau de radiations mesuré, il serait intéressant d'approfondir les études sur une éventuelle hypersensibilité des enfants au risque de radiation, et d'assurer un suivi permanent des populations vivant à proximité des centrales nucléaires<sup>(12)</sup>. Au mois de septembre 2008, l'Office fédéral de la santé publique du gouvernement suisse a lancé le programme Canupis (Childhood Cancer and Nuclear Power Plants in Switzerland), en relation avec les résultats de

<sup>(8)</sup> DGEMP — Les coûts de référence de la production électrique, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie — décembre 2003.

<sup>(9)</sup> Storm van Leeuwen, *Nuclear power — the energy balance* (2008), [www.stormsmith.nl](http://www.stormsmith.nl).

<sup>(10)</sup> World Nuclear Association, [www.world-nuclear.org/info/info.html](http://www.world-nuclear.org/info/info.html).

<sup>(11)</sup> Dr Brüske-Hohlfeld, GSF, Neuherberg, Prof. Greiser BIPS, Brême, Prof. Hoffmann, Université de Greifswald, Dr Körblein, Institut pour l'environnement de Munich, Prof. Jöckel, Université Essen Duisburg, Dr Küchenhoff, LMU Munich, Dr Pflugbeil, Berlin, Dr Scherb, GSF, Neuherberg, Dr Straif, IARC, Lyon, Prof. Walther, Université de Munich, Prof. Wirth, Wuppertal, Dr. Wurzbacher, Institut pour l'environnement de Munich.

<sup>(12)</sup> Mélanie White-Koning, Denis Hémon, Dominique Laurier, Margot Tirmarche, Eric Jouglé, Aurélie Goubin, Jacqueline Clave.

l'étude allemande et les analyses de la littérature en la matière commandée par l'ASN (Autorité française de sûreté nucléaire), suite aux recommandations du rapport Vrousos.

4.3 *Déchets*: Très peu nombreux sont les États qui ont résolu la question en définissant des sites de stockage définitifs. Les États-Unis ont dû déclasser le site du Nouveau-Mexique (*Waste Isolation Pilot Plant*), actif depuis 1999, en raison des infiltrations de fluides qui, en combinaison avec le sel gemme se trouvant dans le sol, entraînaient une corrosion très importante des fûts; les sites implantés dans les formations salines sont de ce fait considérés comme géologiquement instables. En Europe, seules la Finlande et la Suède ont annoncé avoir déterminé un site définitif. Une attention particulière devra être prêtée au traitement des déchets. Les études sur le stockage définitif des déchets après retraitement des combustibles irradiés doivent être poursuivies. La qualité de ce stockage et le conditionnement des déchets sont des composantes essentielles de la sûreté et de la sécurité du cycle du combustible.

4.4 *Traitement et transport*: D'autres problèmes sont liés à la gestion des installations de traitement et au transport du combustible irradié, dont les responsables ont eu dans le passé un comportement loin d'être aussi irréprochable et exemplaire que celui des techniciens des centrales nucléaires: ils ont par exemple utilisé des bateaux inadaptés pour le transport (l'un de ces bateaux a coulé, heureusement sans matières radioactives à bord), et immergé en mer des matières dangereuses.

4.5 *Risques géologiques et hydrogéologiques*: Un autre élément critique est le fait que de nombreuses centrales sont situées à proximité de zones sismiques. Le Japon a ainsi préféré fermer la plus grande centrale du monde, sur le site de Kashiwazaki-Kariwa, dans la préfecture du Nigata, renonçant ainsi à une capacité de 8 000 MWe. Cette fermeture à la suite du tremblement de terre du 16 juillet 2007 a réduit la production d'électricité nucléaire de 25 TWh. Les travaux visant à remettre les deux réacteurs en service sont actuellement en cours.

4.6 *Prolifération nucléaire et terrorisme*: Les préoccupations se sont accrues ces dernières années en raison de la nouvelle menace terroriste. Les centrales réellement sûres devraient pouvoir supporter l'impact d'un avion sans qu'il n'y ait de fuites radioactives.

4.7 *Eau*: Un autre aspect non négligeable concerne le changement climatique et la pénurie progressive d'eau. Comme pour toutes les centrales thermiques — y compris les centrales fonctionnant au charbon, au pétrole ou à l'énergie solaire —, les besoins en eau sont très élevés pour le refroidissement des centrales nucléaires aussi, à moins que ne soit utilisée la technique moins efficace du refroidissement par air. (En France, les besoins hydriques de la production d'électricité — y compris l'hydraulique — s'élèvent à 57 % des prélèvements totaux annuels, soit 19,3 milliards de m<sup>3</sup> sur un total de 33,7 milliards de m<sup>3</sup>; la plus grande partie de cette eau (93 %) est restituée après le refroidissement du processus de fission et la production d'électricité<sup>(13)</sup>.) Le réchauffement de grandes quantités d'eau par les centrales nucléaires, ainsi que la diminution préoccupante des cours d'eau de surface et des nappes aquifères, posent à nouveau la question du choix des sites et suscitent de nouvelles interrogations dans la population; les autorités doivent donner des réponses claires. Dans certains cas, il a fallu réduire, voire arrêter la production d'électricité en période de sécheresse.

4.8 *L'UE ne dispose pas de matières premières*: En 2007, seulement 3 % de ses besoins étaient disponibles à l'intérieur de ses frontières. La Russie est son premier fournisseur avec environ 25 % (5 144 tU), suivie du Canada avec 18 %, du Niger avec 17 % et de l'Australie avec 15 %. L'énergie nucléaire ne réduit donc pas la dépendance par rapport aux pays tiers, même si les autres fournisseurs de l'UE sont en grande partie des pays politiquement stables.

4.9 *L'accès au financement et aux capitaux à long terme*: Les ressources financières nécessaires sont certainement importantes, mais les délais de conception et de construction — plus de 10 ans peuvent s'écouler avant l'entrée en production d'une centrale — rendent les investissements très risqués. La durée de la construction initialement prévue n'est jamais respectée, le temps moyen effectif nécessaire à la commercialisation de l'électricité produite est supérieur aux prévisions, ce qui entraîne évidemment un surcoût de financement.

4.10 *Incidents récents*: Au cours de l'élaboration du présent avis, plusieurs incidents ont eu lieu, un en Slovénie et quatre en France. L'interdiction d'utiliser l'eau et de consommer les poissons pêchés dans les fleuves concernés par la dispersion d'eau radioactive en France a influencé défavorablement l'opinion publique européenne. À la lumière de ces événements et de leur impact médiatique très négatif, il y a lieu d'apporter un soin particulier aux procédures de maintenance et au choix des entreprises travaillant sur les sites nucléaires.

## 5. Observations du CESE

5.1 L'énergie électrique produite à partir du nucléaire a une importance telle aujourd'hui qu'il est inimaginable de remplacer à court terme la contribution indispensable qu'elle apporte au bilan énergétique de l'UE.

5.2 Les fonds octroyés au secteur nucléaire dépendent, plus que d'autres, du choix politique des gouvernements nationaux. Le premier facteur d'incertitude est précisément lié à la nécessité de disposer d'un cadre législatif sûr et stable. Une politique de participation et de sensibilisation des citoyens est indispensable, afin que ceux-ci puissent contribuer au choix sur la base d'informations complètes et transparentes, compréhensibles et véridiques. Seule une procédure démocratique permet un choix éclairé, déterminant pour l'avenir de l'industrie nucléaire européenne.

5.3 Le manque de transparence et une information faible et contradictoire sur des questions telles que les fonds destinés au traitement des déchets et au démantèlement des centrales déclassées, comme le constate elle-même la Commission, augmentent l'incertitude des citoyens. Le CESE demande à la Commission d'inciter les États membres à lancer, dans le but de rétablir la transparence et les certitudes, une campagne concernant les besoins énergétiques européens, l'efficacité énergétique et les diverses options disponibles, y compris le nucléaire.

5.4 Le Comité constate que de nombreuses centrales électriques existant actuellement en Europe (aussi bien des centrales utilisant des combustibles fossiles que des centrales nucléaires) arriveront à la fin de leur vie au cours des vingt prochaines années, et que cela pourrait provoquer des carences d'approvisionnement en électricité si l'on ne procède pas à de nouveaux investissements d'une ampleur substantielle.

5.5 Le Comité a considéré, dans de nombreux avis, que les toutes premières priorités en matière énergétique sont de promouvoir plus vigoureusement l'efficacité énergétique et de faire

(13) Eaufrance et IFEN (Institut français de l'environnement) — données sur la consommation en 2004.



augmenter la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité.

5.6 Toutefois, le Comité a conscience du fait que même si l'on déploie un maximum d'efforts, il est peu probable que le développement des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique parviennent à combler dans son intégralité le manque potentiel d'approvisionnement en électricité. L'Europe dans son ensemble devra consentir de nouveaux investissements aussi bien dans la production d'électricité au moyen de combustibles fossiles que dans les centrales nucléaires.

5.7 Dans les deux cas, le Comité considère qu'il est d'une importance fondamentale d'intégrer dans l'évaluation des projets d'investissement et dans les coûts de fonctionnement de ces projets toutes les externalités relatives à l'environnement et à la sécurité.

5.8 Compte tenu de la menace croissante que représente le changement climatique, tout projet de nouvelle centrale électrique utilisant des combustibles fossiles devrait être compatible avec l'installation de systèmes permettant le piégeage et le stockage du dioxyde de carbone, et intégrer les coûts de ces installations dans les évaluations et les plans d'entreprise. De même, il conviendrait d'intégrer dans les évaluations et les plans d'entreprise de toute nouvelle centrale nucléaire dont la construction est autorisée le coût du déclassement qui interviendra à terme et les coûts de l'élimination des déchets. Il ne devrait exister aucune subvention cachée.

5.9 À l'heure actuelle, les investisseurs et les autres fournisseurs de financements se montrent réticents à engager des ressources significatives dans la construction d'une nouvelle génération de centrales nucléaires en Europe, en raison des nombreuses incertitudes qui caractérisent le climat économique, politique et réglementaire, et en raison du long délai qui s'écoule entre le moment où sont effectués les lourds investissements requis et le moment où a lieu le retour sur investissement.

5.10 L'approche de la Finlande, qui a constitué un consortium de grands utilisateurs pour l'achat ferme et à prix stable de la majorité de l'électricité produite, devrait être encouragée et facilitée.

5.11 La Commission est encouragée à soutenir les programmes de recherche et développement, en particulier sur la fusion et le nucléaire de IV<sup>e</sup> génération, tout en sachant que celui-ci ne sera pas utilisable commercialement avant 2030<sup>(14)</sup>. La IV<sup>e</sup> génération devrait être synonyme d'un nucléaire plus «propre» éliminant les problèmes liés à la gestion des déchets et à la prolifération, diminuant également le risque de retombées radioactives, avec une consommation réduite de matières fissiles. La IV<sup>e</sup> génération peut contribuer efficacement à la production d'hydrogène. Il convient également de promouvoir avec détermination le développement de l'énergie de fusion, afin de pouvoir bénéficier, pendant la

deuxième moitié de ce siècle, de ses avantages spécifiques en termes de sécurité et de ressources.

5.12 Les ressources fournies par l'Euratom pour soutenir les investissements au moyen de garanties, et par conséquent, diminuer les frais financiers des entreprises qui peuvent tirer parti de la cote très élevée des institutions européennes, sont bloquées et pourraient être adaptées aux surcoûts et à l'inflation enregistrée pendant la période fixée, sans sacrifier d'autres programmes de soutien, par exemple de l'efficacité énergétique ou des sources d'énergie renouvelables, peut-être avec des moyens spécifiques et additionnels.

5.13 En ce qui concerne le traitement des déchets et la protection contre les radiations ionisantes, les ressources disponibles et les programmes de recherche correspondants ne semblent pas non plus adéquats. Le CESE invite la Commission, le Conseil et le Parlement à doter le 7<sup>e</sup> PC Euratom d'autres ressources à cette fin, notamment par des initiatives technologiques conjointes spécifiques, à l'instar de ce qui se fait par exemple dans le domaine des piles à combustible ou des médicaments. Le CESE demande en outre aux États membres d'apporter leur contribution à cet égard en renforçant les programmes nationaux de recherche dans le domaine de la radiobiologie et de la radioprotection, de l'épidémiologie et du stockage final.

5.14 Quant au modèle de financement destiné au nucléaire, indépendamment d'autres programmes-cadres, il est souhaitable qu'il soit étendu aux programmes d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

5.15 Les États membres devraient prévoir un forum sur l'énergie nucléaire au niveau national, à l'instar du forum européen lancé par la Commission, qui se réunit à Prague et à Bratislava et examine trois thèmes: les opportunités, les risques, la transparence et l'information.

5.16 La rationalisation de la délivrance des autorisations et de la détermination des sites grâce à une procédure européenne unifiée serait certainement positive en ce qui concerne la certitude des investissements et les temps de mise en œuvre, mais l'opinion publique n'accepterait en aucune façon une réglementation européenne moins stricte que la réglementation nationale. En matière de sécurité, il y a lieu de prendre en considération l'intérêt que revêt pour l'Europe la définition de normes strictes et harmonisées, étant donné la nature transnationale des risques connexes (par exemple, les centrales situées à proximité des frontières nationales). L'harmonisation de la conception et de la réglementation pourrait s'appliquer à la prochaine génération de réacteurs.

5.17 Les consommateurs devraient pouvoir bénéficier eux aussi d'une génération d'électricité moins onéreuse. Actuellement, les prix sur le marché boursier de l'électricité sont fixés en fonction du coût de production le plus élevé (cycle combiné gaz-charbon); il faudrait coter les différentes sources d'énergie, avec des prix différenciés.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

(14) Forum international Génération IV 2008 (GIF).

**Avis du Comité économique et social européen sur «L'accès au haut-débit pour tous: réflexions sur l'évolution du périmètre du service universel de communications électroniques»**

(2009/C 175/02)

Par lettre datée du 3 juillet 2008, la présidence française de l'Union européenne a demandé au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur:

*«L'accès au haut-débit pour tous: réflexions sur l'évolution du périmètre du service universel de communications électroniques».*

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 10 novembre 2008 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour et 3 voix contre.

## 1. Recommandations

1.1 De nos jours, les technologies de l'information et de la communication (TIC) qui sont à la base d'une société de l'information, qui se veut ouverte à tous, doivent intégrer les besoins de tous les membres de la société.

1.2 Néanmoins, les moyens de communications électroniques, restent inaccessibles à beaucoup de citoyens faute d'accès aux réseaux et services, ou à cause d'un déficit de compétences. Jusqu'à nos jours, le service universel des communications électroniques appelé à fournir des prestations minimales déterminées de qualité définie, à un prix abordable à tous les usagers, n'a pas réussi à combler le fossé numérique

1.3 Depuis sa mise en œuvre, le champ d'application du service universel est pratiquement resté inchangé et se limite toujours à un raccordement au réseau téléphonique public à bande étroite.

1.4 Or, l'accès généralisé à la large bande n'est pas seulement un facteur-clé du développement des économies modernes et un aspect important de l'agenda de Lisbonne, mais est devenu un élément essentiel du bien-être et de l'insertion numérique.

1.5 Dès lors, le CESE estime qu'une adaptation du service universel à l'évolution technologique et aux besoins des usagers s'impose et, de ce fait, propose:

- d'étendre la portée du service universel et d'imposer la mise à la disposition universelle, dans des délais raisonnables à fixer, dans un programme pluriannuel, d'un accès DSL avec une vitesse de transmission minimum de 2Mbit/s à 10Mbit/s ou un accès mobile ou sans fil (WIMAX, satellite, etc.) avec des vitesses de transmission similaires;
- de ne pas se préoccuper uniquement de l'exclusion géographique, mais aussi de l'exclusion sociale qui coïncide avec la capacité financière ou compétence limitées de certains groupes d'usagers et d'élargir le service universel dans le sens que la disponibilité d'accès pour tous les usagers soit assurée, quelle que soit leur situation géographique, financière ou sociale;

- de soutenir les projets nationaux et locaux d'inclusion numérique ainsi que les microprojets des communautés et organisations qui aident les publics en difficulté à se saisir des outils technologiques notamment par des formes de micro-financement de projets de formation locaux des centres publics d'accès collectif à Internet et des bornes interactives dans les lieux publics offrant un accès gratuit à internet;
- d'inviter les États membres à prévoir des aides financières pour les familles ou personnes pour lesquelles le matériel de base (ordinateur, logiciel, modem) l'accès et le service représentent un coût prohibitif;
- de favoriser le financement du service universel par des subventions publiques nationales et les fonds communautaires ce qui constitue le seul moyen adapté aux pays où le poids financier des obligations de service universel représente une charge excessive pour un opérateur;
- d'inviter la Commission à publier régulièrement des exemples des meilleures pratiques en la matière.

## 2. Introduction

2.1 En 1993 <sup>(1)</sup>, la Commission traite pour la première fois de manière détaillée la notion de service universel dans le secteur des télécommunications conçu à l'époque comme filet de sécurité pour permettre à tous un «accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable».

2.2 Par après, la notion de service universel est consolidée par plusieurs directives <sup>(2)</sup> et, vu la convergence continue entre les télécommunications, les médias et les services de technologies de l'information, le service universel est élargi aux services de communications électroniques.

<sup>(1)</sup> Document COM(93) 159 final.

<sup>(2)</sup> Directives 95/62CE; 97/33/CE; 98/10/CE; 2002/22/CE.

2.3 Avec le développement de la société de l'information le fossé s'est accentué entre, d'une part, ceux qui utilisent les potentialités offertes par les réseaux de communications électroniques pour leur accomplissement personnel ou professionnel et, d'autre part, ceux qui ne sont pas en état d'exploiter ces potentialités (fracture numérique), faute d'accès aux TIC, ou à cause d'un déficit de compétences ou d'intérêt.

2.4 Selon un sondage Eurobaromètre <sup>(3)</sup>, 49 % des ménages au sein de l'UE27 ont été (en hiver 2007) connectés à internet (52 % dans les EU15 et 33 % dans les 12 nouveaux États membres) alors que plus de la moitié des Européens (57 %) disposaient d'un ordinateur dans leur ménage.

2.5 Même si le taux de connexion à internet est dans toute l'UE en augmentation permanente, il n'en reste pas moins qu'en moyenne dans l'UE un ménage sur deux et seulement moins d'un quart des ménages bulgares, grecs et roumains sont connectés à internet.

2.6 Il s'ensuit que les moyens de communications électroniques, indispensables à la création de la société de l'information, ne sont pas accessibles à beaucoup de citoyens alors qu'un grand nombre d'informations ne transitent plus que par les TIC.

2.7 Depuis des années, le risque de fracture numérique est un sujet de préoccupation permanente de l'UE qui adapte et complète régulièrement la réglementation des communications électroniques par des dispositions spécifiques visant à préserver un service universel et les droits des utilisateurs ainsi que la protection des données à caractère personnel, initiatives que le CESE a accompagné de nombreux avis <sup>(4)</sup>.

2.8 Dans la déclaration de Riga <sup>(5)</sup> sur l'e-inclusion, adoptée le 11 juin 2006, les États membres se sont engagés à réduire de manière significative les disparités régionales en matière d'accès à l'internet dans l'UE en augmentant la couverture à large bande dans les endroits faiblement desservis, ainsi qu'à réduire de moitié d'ici 2010 le nombre de personnes n'utilisant pas l'internet dans les groupes menacés par l'exclusion.

2.9 Malgré cette déclaration, le champ d'application du service universel est resté inchangé.

<sup>(3)</sup> Eurobaromètre spécial 293/juin 2008: Sondage sur les communications électroniques auprès des ménages novembre-décembre 2007.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission «Communications électroniques: vers une économie de la connaissance», COM(2003) 65 final, 11.2.2003; Avis CESE, «Europe à haut débit» (rapporteur M. McDonogh), JO C 120 du 20.5.2005, p. 22; Avis CESE, «Comblant le fossé existant en ce qui concerne la large bande» (rapporteur M. McDonogh), JO C 318 du 23.12.2006, p. 229; Avis CESE, «i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi» (rapporteur: M. Lagerholm), JO C 110 du 9.5.2006, p. 83; Avis CESE, «eAccessibilité» (rapporteur M. Cabra de Luna), JO C 110 du 9.5.2006, p. 26.

<sup>(5)</sup> Voir [http://ec.europa.eu/information\\_society/events/ict\\_riga\\_2006/doc/declaration\\_riga.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf).

2.10 La Commission a soumis en 2007 une large proposition de refonte de la réglementation européenne actuellement applicable aux communications électroniques avec, entre autres, une modification de la directive «service universel» <sup>(6)</sup>.

2.11 Les principales modifications qu'il est proposé d'apporter à la directive service universel concernent l'amélioration de l'information des utilisateurs finals, l'utilisation et l'accès des communications électroniques pour les utilisateurs handicapés, l'appel aux services d'urgences, ainsi que le maintien d'une connectivité et d'une qualité de service de base <sup>(7)</sup>.

2.12 Les personnes handicapées et ayant des besoins spécifiques continuent à rencontrer de nombreuses difficultés pour accéder à des services essentiels à la vie sociale et économique <sup>(8)</sup>. Le CESE ne peut donc qu'approuver que dans la proposition de modification de 2007 de la directive service universel <sup>(9)</sup> la possibilité donnée aux États membres de prendre des mesures spécifiques en faveur des utilisateurs handicapés est remplacée par l'obligation explicite d'agir en ce sens <sup>(10)</sup>.

2.13 Par contre, la proposition de modification de la directive «service universel» ne modifie pas la portée du service universel, ni sa fourniture aux consommateurs et utilisateurs finals.

### 3. La portée actuelle du service universel

3.1 Les États membres doivent veiller à ce que toutes les demandes raisonnables de raccordement en position déterminée au réseau téléphonique public et d'accès aux services téléphoniques accessibles au public (service de renseignement téléphonique, annuaire téléphonique, postes téléphoniques publics payants ou à des mesures particulières en faveur des utilisateurs handicapés) soient satisfaites par une entreprise au moins.

3.2 Comme les licences nationales des opérateurs de la téléphonie imposent une complète couverture géographique et/ou de la population, la téléphonie vocale est entre-temps devenue universelle, même si la tarification manque souvent de transparence.

<sup>(6)</sup> Proposition de directive modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques ainsi que la directive 2002/58 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs (COM(2007) 698 final).

<sup>(7)</sup> Avis CESE, «Réseaux de communications électroniques / Telecoms Reform Package», JO C 224 du 30.8.2008, p. 50, (rapporteur: M. Hernández Bataller).

<sup>(8)</sup> Rapport d'avancement sur le marché unique européen des communications électroniques de 2007 (13<sup>e</sup> rapport) COM(2008)153.

<sup>(9)</sup> COM(2007) 698 final.

<sup>(10)</sup> Avis CESE, «eAccessibilité» (rapporteur: M. Cabra de Luna), JO C 110 du 9.5.2006, p. 26.

3.3 L'exigence de raccordement au réseau se limite toutefois à un raccordement à bande étroite. Aucun débit de données ou débit binaire spécifique n'est exigé, mais le raccordement doit permettre «un accès fonctionnel à Internet, compte tenu des technologies les plus couramment utilisées par la majorité des abonnés et de la faisabilité du point de vue technique» <sup>(11)</sup>.

#### 4. Élargir le périmètre du service universel

##### 4.1 Remarques générales

4.1.1 Le concept du service universel et sa portée doivent évoluer au rythme du progrès technique des développements du marché et de l'évolution des besoins des usagers.

4.1.2 Dans le cadre du récent 2<sup>e</sup> examen de la portée du service universel des communications électroniques <sup>(12)</sup> la Commission estime que les conditions pour élargir le champ d'application telles que définies à l'annexe V de la directive «service universel» ne sont actuellement pas remplies. Par contre elle reconnaît que «on peut raisonnablement prévoir que, à relativement court terme, le bas débit ne satisfera plus à l'exigence d'être suffisant pour permettre un accès fonctionnel à internet».

4.1.3 Selon le CESE, une actualisation s'impose dès à présent et devra porter sur les éléments suivants:

##### 4.2 Un accès à un ensemble de services de base

4.2.1 Certaines des exclusions numériques relèvent de comportement ou de culture, qui peuvent s'atténuer avec le temps, tandis que d'autres sont liées à des inégalités structurelles dans l'organisation de l'économie et de la société.

4.2.2 Elles induisent en cascade d'autres inégalités liées à un accès inégal à l'emploi, à la formation et aux possibilités d'apprentissage continu, aux biens de consommation et aux services, aux services publics, à l'inclusion sociale, à l'expression de la citoyenneté et à la participation démocratique.

4.2.3 L'exclusion numérique recouvre différents aspects liés à l'équipement proprement dit, à l'accès, à la formation nécessaire, et à l'accompagnement des usagers; elle demande d'agir, à la fois et de manière complémentaire sur:

- l'accès à la formation aux nouvelles technologies;
- l'accès au matériel;
- la connexion.

<sup>(11)</sup> Voir COM(2007) 698 final.

<sup>(12)</sup> COM(2008) 572 final.

##### 4.3 La formation des usagers

4.3.1 Il est certain que l'élévation du niveau des compétences exigées par l'extension des technologies numériques augmente les inégalités, dans l'utilisation ou l'accès à ces techniques, même si la possibilité matérielle en était offerte à tous.

4.3.2 L'incapacité de se servir d'un ordinateur ou d'internet, qui s'exprime souvent par un total désintérêt, est de plus en plus pénalisant, produisant une fracture sociale non seulement pour les exclus mais également les personnes qui ont du mal à s'adapter aux nouvelles technologies.

4.3.3 Dans ce contexte une attention particulière devra être réservée à des personnes âgées réticents à se familiariser avec l'environnement numérique (fracture générationnelle) pour lesquelles des programmes «d'alphabétisation numérique» adaptés à leurs besoins spécifiques devront être prévus <sup>(13)</sup>.

4.3.4 Il y a donc lieu de soutenir les projets nationaux et locaux d'inclusion numérique ainsi que les microprojets des communautés et organisations qui aident les publics en difficulté à se saisir des outils technologiques notamment par des formes de micro-financement de projets de formation locaux, des centres publics d'accès collectif à Internet et des bornes interactives dans les lieux publics offrant un accès gratuit à internet.. Le CESE estime que la Commission devrait régulièrement publier des exemples des meilleures pratiques en la matière.

##### 4.4 L'accès au matériel

4.4.1 De nombreuses familles ou personnes, se voient privées d'un accès au réseau et aux services de communications électroniques étant donné que le matériel de base (ordinateur, logiciel, modem) peut représenter un coût prohibitif pour ces personnes.

4.4.2 Le CESE appelle les États membres à prévoir dans le cadre du service universel des aides financières pour faciliter l'accès et à l'usage de l'internet.

##### 4.5 La connexion

4.5.1 De nos jours il est évident que les TIC qui sont à la base d'une société de l'information, qui se veut ouverte à tous, doivent intégrer les besoins de tous les membres de la société, notamment ceux exposés à l'exclusion sociale, afin de pallier le problème de la fracture numérique et d'une société qui serait irrémédiablement à deux vitesses.

<sup>(13)</sup> Voir Avis CESE 1524/2008, «Prise en compte des besoins des personnes âgées», (rapporteur: M<sup>me</sup> Heinsch).

4.5.2 Les effets cumulés de la convergence de l'environnement internet global, de la mise en réseaux et de la numérisation exigent de plus en plus une connexion haut débit au réseau lors de l'utilisation de nouvelles applications.

4.5.3 La Communication du 20 mars 2006 <sup>(14)</sup> «Comblent le fossé existant en ce qui concerne la large bande» retient que *«l'accès généralisé à la large bande est un facteur-clé du développement des économies modernes et un aspect important de l'agenda de Lisbonne»*. La Communication du 29.09.2008 admet *«qu'il restera des zones géographiques où il est peu probable que le marché fournisse le service dans des délais raisonnables et que l'exclusion numérique va un jour ou l'autre s'imposer comme problème majeur»*.

4.5.4 Depuis des années, le CESE demande que l'accès au réseau large bande fasse partie intégrante du service universel.

4.5.5 La directive «service universel» a été complétée en 2002 en incluant *«l'accès fonctionnel à Internet»* dans le périmètre du service universel. Cet accès fonctionnel se définit comme l'acheminement des communications de données à débits suffisants pour permettre l'accès à internet.

4.5.6 Si, à l'époque, cet ajout pouvait apparaître comme enrichissant, alors que les communications d'accès à internet étaient acheminées par le réseau téléphonique commuté, de nos jours, des applications telles que par exemple e-santé, e-business, e-gouvernement et e-apprentissage, qui constituent un élément vital pour la croissance et la qualité de vie en Europe dans les années à venir, requièrent de la «large bande».

4.5.7 Le CESE juge donc indispensable de préciser ce qu'il faut attendre par «accès fonctionnel à internet» et propose d'obliger le prestataire du service universel d'offrir, dans des délais raisonnables à fixer dans un programme pluriannuel, un accès DSL avec une vitesse de transmission minimum de 2Mbit/s à 10Mbit/s ou un accès mobile ou sans fil (WIMAX, satellite, etc.) avec des vitesses de transmission similaires, étant entendu qu'il s'agit en l'occurrence de valeurs qui doivent évoluer selon l'évolution des technologies et suivant les besoins des consommateurs.

#### 4.6 Une disponibilité pour tous les usagers quelle que soit leur situation géographique

4.6.1 Dans les zones éloignées et rurales, surtout dans certains des nouveaux États membres, le marché n'est souvent pas en mesure de donner accès à l'infrastructure des communications électroniques, à un coût abordable et à niveau permettant d'offrir les services adéquats.

4.6.2 Concernant la disponibilité du haut débit, il existe de grandes différences entre les zones urbaines et les zones rurales. La couverture DSL dans les zones rurales est de 71,3 % contre 94 % en zone urbaine <sup>(8)</sup>. Or, des vitesses de transmission trop faibles freinent l'utilisation de la large bande par les entreprises en milieu rural ainsi que l'adoption par les ménages qui ne peuvent faire l'expérience d'un véritable environnement multimédia.

4.6.3 L'exclusion numérique touche différentes catégories sociales selon des variables démographiques (âge, genre, type de ménage), socioprofessionnelles (éducation, emploi, statut, revenu) ou géographiques (habitat, localisation, caractéristiques régionales ou locales, facteurs géopolitiques).

4.6.4 Il ne faut donc pas uniquement se préoccuper de l'exclusion géographique, mais aussi de l'exclusion sociale qui coïncide avec la capacité financière ou compétence limitées de certains groupes d'usagers.

4.6.5 Le CESE estime donc que le service universel devrait être élargi dans le sens que l'accessibilité pour tous les usagers soit assurée quelle que soit leur situation géographique, financière ou sociale.

#### 4.7 Une qualité définie

4.7.1 Dans la proposition de modification de la directive «service universel», la Commission propose de donner aux autorités réglementaires nationales le pouvoir d'empêcher une dégradation de la qualité des services, le blocage des accès et le ralentissement du trafic sur les réseaux en fixant des niveaux de qualité minimaux pour les services de transmission par réseau destinés aux utilisateurs finals.

4.7.2 Le CESE estime que le niveau de qualité minimal devrait être le même pour tous les États membres de sorte qu'il conviendrait de prime abord au législateur européen et non à une autorité de régulation nationale de fixer les normes de qualité minimales.

#### 4.8 Un prix abordable

4.8.1 À la place d'un prix abordable ou d'un prix raisonnable il faudrait parler d'un «prix payable par tous» ce qui exprime mieux les intentions poursuivies.

4.8.2 Le caractère abordable de l'accès et du service est compris dans la définition du service universel, mais ne fait pas, au niveau communautaire, partie de son champ d'application, étant donné que la notion d'«abordable» est dépendante des conditions nationales spécifiques comme p. ex. le revenu moyen des ménages.

4.8.3 Le CESE suggère que la possibilité des États membres d'introduire dans le service universel des tarifs sociaux, pour l'accès et l'usage de l'internet haut débit soit analysée au niveau communautaire.

### 5. Financement

5.1 Le CESE est conscient que des obligations découlant d'un service universel à haut débit constituent une lourde charge financière pour les opérateurs qui, souvent, ne pourra être assumée qu'à perte.

<sup>(14)</sup> COM(2006) 129 final.

5.2 Ces coûts dépendront toutefois largement de la technologie employée. Si d'un côté, par la substitution du «mobile» au «fixe», ces coûts pourront être diminués vu le coût marginal que représente l'ajout d'un nouvel abonné au réseau de radiocommunications commun aux abonnés, il ne faut pas perdre de vue que, de l'autre côté, les frais de communications pour l'utilisateur sont moins élevés dans le «fixe» que dans le «mobile».

5.3 Lorsqu'une obligation de service universel représente une charge excessive pour un prestataire, la directive service universel de 2002 autorise les États membres à mettre en œuvre des mécanismes de financement, notamment:

- le prélèvement sur des fonds publics;
- des taxes à charge des utilisateurs;
- la mise à contribution de toutes les entreprises ou de certains groupes d'entreprises définies.

5.4 S'y ajoutent que les Fonds structurels et les fonds pour le développement rural peuvent, sous certaines conditions, contribuer au développement des zones régionales et rurales qui accusent un retard.

5.5 En ce qui concerne l'accès aux réseaux des TIC dans les zones et régions européennes souffrant de la fracture numérique, le CESE réitère sa demande <sup>(15)</sup> de prévoir dans les Fonds structurels, les fonds de développement rural, ainsi que les fonds de R&D, des postes budgétaires spécifiques dédiés à l'e-inclusion.

5.6 Vu la convergence de l'environnement de l'internet global et la multitude d'opérateurs (fournisseurs d'infrastructure d'accès, de plates-formes l'Internet, de contenu) la définition de l'assiette des marchés contributeurs au fonds s'avère de plus en plus difficile et devient source de conflits et contestations permanents.

5.7 En outre, les taxes imposées aux opérateurs sont généralement répercutées (du moins partiellement) dans le prix final.

5.8 Le CESE ne saurait cautionner que les coûts résiduels du service universel soient compensés par l'introduction, directe ou indirecte, d'une redevance ou hausse des tarifs pour les utilisateurs, ce qui est incompatible avec la notion de «prix abordable».

5.9 Le financement par subventions publiques, associé aux investissements financés par le biais de fonds communautaires, constitue pour le CESE le seul moyen adapté aux pays où le poids financier des obligations de service universel dépasse les conditions normales d'exploitation commerciale.

5.10 Le financement du service universel par un système général de taxation, -ce qui répartit son coût sur une assiette fiscale très large-, implique que les pertes de bien être social sont plus petites que si le service universel était financé uniquement par des taxes sur les opérateurs ou consommateurs.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

□

□

<sup>(15)</sup> Avis CESE «La future législation sur l'e-accessibilité» (rapporteur: M. Hernández Bataller), JO C 175 du 27.7.2007, p. 91.

□

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Gouvernance efficace de la stratégie de Lisbonne renouvelée»

(2009/C 175/03)

Dans un courrier adressé à M. DIMITRIADIS en date du 11 juin 2008, la Commission européenne a invité le Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, à élaborer un avis sur le thème:

*«Gouvernance efficace de la stratégie de Lisbonne renouvelée».*

Le 25 mai 2008, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence de ces travaux, le CESE a nommé M<sup>me</sup> FLORIO rapporteuse générale lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008) et adopté le présent avis par 100 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions.

### PRÉAMBULE

À une époque où l'incertitude est grande, il faut une vision à long terme, des politiques cohérentes et la participation de toutes les parties prenantes. La stratégie de Lisbonne offre un cadre global qui permet à l'Union européenne de se renforcer en parvenant davantage à parler d'une seule voix à l'échelon mondial.

Une inclusion plus active de la société civile organisée libérera des potentialités cachées. La conception et la mise en œuvre de la stratégie démontre qu'elle doit articuler des approches du haut vers le bas et du bas vers le haut. Il convient de faire usage d'une bonne gouvernance de la stratégie de Lisbonne pour promouvoir des convergences de politiques ainsi que pour la croissance économique et l'emploi.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 La stratégie de Lisbonne est un projet pour la société européenne dans son ensemble, qui lui permet de faire face aux défis d'un monde globalisé. Le CESE considère que, du fait de la crise actuelle des marchés financiers et de ses conséquences économiques, ainsi que des incertitudes croissantes qui en découlent, la compétitivité européenne, le développement durable et la cohésion sociale gardent une importance décisive. Le Comité souligne que les trois piliers de l'agenda — croissance et emploi, cohésion sociale et durabilité — nécessitent une approche continue, interactive et équilibrée.

1.2 Le présent avis constitue avant tout une réponse à la demande de la Commission européenne <sup>(1)</sup>. Il concerne la gouvernance de la stratégie de Lisbonne et s'inscrit dans la continuité de contributions précédentes du CESE et d'organisations européennes de la société civile au processus de Lisbonne.

1.3 Le CESE insiste sur le fait que la stratégie exige un soutien suffisant de la part des gouvernements nationaux et souligne, partant, que ceux-ci ont l'obligation politique et morale de convenir de réformes et d'en envisager avec les organisations de la société civile. Il est d'une importance cruciale que les acteurs concernés non gouvernementaux des États membres puissent participer pleinement à la mise au point de l'agenda du processus de Lisbonne. Les Conseils économiques et sociaux nationaux (CES) et institutions similaires doivent remplir le rôle qui leur est dévolu par la législation nationale et par la pratique concernant la stratégie de Lisbonne <sup>(2)</sup>.

1.4 Il existe de fortes différences en matière de gouvernance entre les États membres. Dans certains d'entre eux, les procédures de consultation et d'information sont bien organisées, dans d'autres, des améliorations considérables sont nécessaires. Il convient de promouvoir l'échange de pratiques. Par conséquent, le CESE mène des missions exploratoires dans les États membres afin de discuter avec les acteurs concernés issus de la société civile au sujet de l'échange de bonnes pratiques et de la mise en place des réformes <sup>(3)</sup>.

(1) M<sup>me</sup> WALLSTRÖM, vice-présidente de la Commission européenne, a demandé, dans sa lettre adressée à M. DIMITRIADIS, président du CESE, que le Comité élabore un avis sur la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Cette demande faite au CESE par la Commission est conforme au mandat général du sommet du printemps 2008 qui «...appelle la Commission et les États membres à renforcer la participation des autres parties concernées au processus de Lisbonne...».

(2) Le CESE note qu'il n'interfère en aucune façon avec les États membres pour ce qui est de leurs procédures existantes de consultation et des compétences et de la légitimité des partenaires sociaux.

(3) Des représentants venant de France, d'Espagne, de Belgique et des Pays-Bas ont fait part de leur satisfaction quant à la gouvernance du processus dans leurs États membres respectifs. Veuillez consulter les conclusions de la première mission, à l'annexe 2.

1.5 Le CESE souligne que les réformes de la stratégie apportent aux citoyens une importante stabilité économique et sociale, combinée avec des objectifs de développement durable. Il conviendrait que les divers acteurs des secteurs public et privé définissent, chacun pour ce qui les concerne, leur rôle et leur contribution positive, associant ainsi efficacité économique et justice sociale dans une perspective de bien-être des citoyens en Europe.

1.6 Le CESE considère qu'il serait extrêmement souhaitable que l'ensemble des parties prenantes (aux échelons national, régional et local) soient directement impliquées dans la définition d'une gouvernance efficace au niveau approprié. Les différents niveaux de consultation exigent différentes formes de participation et différentes méthodes de travail.

1.7 Tout en tenant compte des différences entre États membres, le CESE recommande que soit créé un dialogue permanent dans les États membres où cela est considéré comme nécessaire, qui impliquerait, d'une part, les CES nationaux et, d'autre part, les partenaires sociaux et pourrait y associer d'autres acteurs concernés de la société (PME, économie sociale <sup>(4)</sup>) et des milieux universitaires ou laboratoires d'idées. Devraient aussi y être associés des organismes de promotion de la cohésion sociale et de l'égalité des chances pour tous. Cela permettrait aux acteurs concernés de mieux s'approprier le processus de mise en œuvre (voir paragraphe 2.7 pour plus de détails sur cet instrument de gouvernance efficace).

1.8 Le CESE propose qu'à l'issue de chaque cycle de Lisbonne, une conférence (constituant un suivi au dialogue national permanent) réunisse, dans chaque État membre, des parties prenantes et des organisations de la société civile concernées, afin qu'ils puissent se pencher sur les réussites et les insuffisances. D'une manière générale, la mise en valeur et la promotion des succès et des réalisations donnera à la société une base plus forte pour la poursuite du processus de réforme.

1.9 Le CESE souligne la nécessité d'un meilleur système de suivi, plus détaillé (rôle et actions des différents acteurs concernés au cours du processus de mise en œuvre) et, partant, propose de faire usage de manière plus générale du nouveau modèle d'étalonnage quantitatif et qualitatif (voir paragraphe 2.8) actuellement expérimenté dans certains pays, ce qui permettrait de renforcer le rôle des organisations de la société civile dans les processus de mise en œuvre et de suivi.

(4) L'économie sociale est «structuré[e] autour de trois grandes familles d'organisations, les coopératives, les mutuelles et les associations, auxquelles on a pu voir s'ajouter, à date récente, les fondations», *L'économie sociale dans l'Union européenne*, p. 11, CESE/COMM/05/2005.

1.10 Le CESE estime qu'il est urgent d'approfondir le débat public sur les aspects relatifs à la méthodologie et à la mise en œuvre de la stratégie et appelle tous les acteurs de la société civile organisée à s'engager dans un débat plus large et plus approfondi sur les réformes de Lisbonne à différents niveaux. Il convient de renforcer le rôle particulier qui est celui des CES nationaux, ou des organisations de la société civile similaires dans les États membres dépourvus de CES national, dans les cas où ce rôle est insuffisamment développé. Il y a aussi lieu d'impliquer d'autres organes consultatifs traitant d'aspects particuliers de la stratégie de Lisbonne (conseils nationaux sur le développement durable, l'égalité des chances ou la lutte contre la pauvreté), à l'instar d'organes dévolus à la consultation des partenaires sociaux.

1.11 Le CESE estime qu'il est nécessaire que de nouvelles étapes concrètes soient franchies par la Commission européenne et les États membres pour améliorer la mise en œuvre, en utilisant différentes méthodes de communication, en particulier celles qui passent par la communication électronique (identification de bonnes pratiques, tableaux d'affichage, etc.). Il convient également de promouvoir la coopération transfrontalière et l'échange de bonnes pratiques.

1.12 Le CESE peut servir à la fois de plateforme pour l'échange d'informations entre les CES nationaux, les partenaires sociaux, d'autres acteurs de la société civile et les institutions européennes, et de plateforme pour l'échange de points de vues et d'expériences entre les acteurs non gouvernementaux concernés d'échelon national. Le CESE apprécie grandement les contributions des CES nationaux et d'autres organisations de la société civile aux débats.

1.13 Le CESE souligne qu'en tout état de cause, les coordonnateurs nationaux de la stratégie de Lisbonne devraient coopérer régulièrement, au cours de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes nationaux de réforme (PNR), avec tous les acteurs concernés bien définis. Le CESE appelle les gouvernements des États membres à intensifier leurs efforts pour informer leurs citoyens des résultats du dialogue civil et social relatif aux objectifs de Lisbonne.

## **2. Le rôle des acteurs concernés dans le processus de gouvernance — nouvelles formes et nouveaux instruments d'une gouvernance efficace**

2.1 L'économie internationale étant confrontée à des défis et à des incertitudes très graves, l'optimisme économique a décliné de manière significative en Europe. Cette situation confère une importance croissante à l'agenda de Lisbonne et à la mise en œuvre de réformes structurelles équilibrées et des solutions immédiates sont nécessaires.



2.2 Le CESE considère qu'une gouvernance efficace de la stratégie est extrêmement importante pour sa mise en œuvre cohérente, et souligne que la responsabilisation de différents échelons (national, régional et local) pourrait favoriser les propositions et les solutions.

2.3 Le CESE note que, dans beaucoup d'États membres, la stratégie a été perçue initialement comme une interaction entre les gouvernements nationaux et les institutions européennes. Le CESE a joué un rôle essentiel, avec les CES nationaux et autres organisations de la société civile, pour que la gouvernance soit améliorée par comparaison avec la situation initiale. Le Comité note avec regret que la participation n'a pas connu les mêmes avancées dans tous les États membres.

2.4 Il conviendrait que les coordonnateurs nationaux de la stratégie de Lisbonne impliquent plus activement les organisations de la société civile et les partenaires sociaux dans les activités et les réformes nécessaires pour soutenir la stratégie de Lisbonne (par exemple, informations au moment opportun, planification conjointe de manifestations, etc.), et qu'ils communiquent plus efficacement en direction du grand public.

2.5 Une coopération étroite entre les CES nationaux, les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile contribuerait à des externalités politiques positives et créerait de nouvelles synergies. Il faudra garantir la participation de toutes les parties prenantes, y compris des représentants de groupes défavorisés (personnes handicapées, immigrés, etc.)

2.6 Une utilisation plus efficace du financement européen au moyen des divers fonds (Fonds structurels, etc.) correspondant aux objectifs de Lisbonne est indispensable à la réussite de leur mise en œuvre.

## 2.7 Une gouvernance efficace à plusieurs niveaux

2.7.1 Des formules de gouvernance nouvelles et innovantes sont nécessaires afin d'apporter une réponse adéquate aux défis d'échelon mondial. Le CESE recommande la mise en place de *dialogues permanents* (auxquels participeraient notamment les CES nationaux, les partenaires sociaux, les PME, les universités, d'autres acteurs concernés de la société civile, notamment les organisations de l'économie sociale et ceux qui travaillent à la promotion de la cohésion sociale et de l'égalité des chances pour tous), qui devraient contribuer à repérer les goulets d'étranglement dans le processus de mise en œuvre ainsi qu'à promouvoir de nouveaux mécanismes d'incitation pour les secteurs en retard. Ainsi, les CES nationaux et institutions similaires pourront contribuer à formuler des propositions pour répondre aux problèmes qui auront été soulevés.

2.7.2 Ces dialogues permanents pourraient, dans les pays où cela est considéré comme nécessaire, servir d'instruments de la gouvernance efficace à plusieurs niveaux, en coopération avec le bureau du coordonnateur national de la stratégie de Lisbonne. Ces groupes pourraient contribuer à évaluer les actions entreprises dans chaque domaine prioritaire (sur la base des recommandations par pays de la Commission), éventuellement en utilisant un système d'étalonnage quantitatif et qualitatif aux échelons national, régional et local (voir point 2.8). Cela peut aussi être utile dans le cadre d'un étalonnage transfrontalier.

2.7.3 La transparence (accès aux données, respect des délais) doit être garantie au cours des réunions entre, d'une part, la Commission européenne et, de l'autre, les partenaires sociaux, les ONG et les diverses organisations de la société civile.

2.7.4 La méthode ouverte de coordination (MOC) constitue un instrument de nature à contribuer à la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne. Le Comité a affirmé à plusieurs occasions que la MOC pourrait être mieux utilisée, et de manière plus efficace. Il est possible d'y parvenir en recourant à l'approche des «principes communs»<sup>(5)</sup>, introduite récemment, et en permettant la participation de la société civile à la formulation et même à la négociation des objectifs de la stratégie de Lisbonne à l'échelle européenne. Toutefois, dans la situation actuelle, grave sur le plan financier et économique, il est nécessaire que tous les gouvernements et toutes les parties prenantes franchissent de nouvelles étapes afin de fixer de meilleurs objectifs.

2.7.5 Les acteurs concernés devraient élaborer de nouvelles méthodes pour l'échange de bonnes pratiques: la mise en réseau à plusieurs niveaux impliquerait un échange d'informations réciproque entre les divers niveaux de gouvernance, tandis que la définition d'objectifs transfrontaliers résulterait d'une coopération plus étroite entre des zones frontalières dans deux États membres ou plus.

## 2.8 Un étalonnage quantitatif et qualitatif

2.8.1 Parmi les différences entre États membres, il y a des divergences quant à la collecte des données pertinentes pour les indicateurs structurels. Il y a lieu de trouver le moyen de disposer d'informations objectives de niveau élevé sur les indicateurs existant dans les États membres. Pour cela, il est encore plus souhaitable de renforcer les liens existants entre les agences responsables (par exemple, entre instituts statistiques nationaux) comme s'y emploie Eurostat, afin d'améliorer la base commune statistique indispensable. Ces données doivent être largement accessibles et les débats sur le choix des critères le plus transparents possible.

<sup>(5)</sup> La méthode du principe commun se concentre sur des thèmes très spécifiques pour lesquels les États membres veulent progresser même si les compétences de l'UE sont très limitées; voir l'avis du CESE «Pour un nouveau programme européen d'action sociale», JO C 27, 3.2.2009, p. 99.

2.8.2 Un étalonnage quantitatif et qualitatif, fondé sur les objectifs des PNR et fixé par les acteurs concernés en coopération avec les représentants des pouvoirs publics, fournirait des informations efficaces et concrètes pour la mesure des progrès effectués dans chaque État membre, sur la base d'indicateurs structurels <sup>(6)</sup> ainsi que des objectifs généraux de la stratégie de Lisbonne. Chaque CES national et institution similaire aurait à analyser et à établir ses propres critères de priorité. Les CES nationaux, dans des pays comme la Belgique, la Bulgarie et la France, ont déjà commencé l'étalonnage, à intervalles réguliers (par exemple, tous les deux ans), des 14 indicateurs adoptés d'un commun accord par les gouvernements des États membres ainsi que d'autres indicateurs structurels, en utilisant des statistiques librement accessibles sur le site Internet d'Eurostat. D'autres CES nationaux pourraient suivre s'ils choisissaient de le faire.

2.8.3 L'on pourrait modifier les critères nationaux sur la base des exigences de chaque échelon (national, régional, local et sectoriel <sup>(7)</sup>), et les adapter en conséquence. Des valeurs de référence nationales se concentreraient, dans tous les domaines prioritaires (tels que définis par le Conseil européen de printemps 2006), sur la collecte de données nationales et régionales, afin de fournir des indicateurs et mesures de performance d'ordre concret. Cette base de données devrait être ouverte aux CES nationaux ainsi qu'aux

partenaires sociaux et à d'autres acteurs concernés issus de la société civile. Sur le plan pratique, les étapes suivantes sont proposées:

- un étalonnage accessible fondé sur Internet sur le site du CESE (site CESLink <sup>(8)</sup>) pour que les données puissent être rassemblées et analysées en temps réel <sup>(9)</sup>;
- les données pourraient être collectées une fois ou plus par cycle triennal de Lisbonne par les CES nationaux et institutions similaires ou devraient être garanties par les systèmes de participation nationaux existants;
- les résultats pourraient aussi être analysés par les tables rondes tenues de manière périodique, et présentées au cours d'une conférence annuelle qu'organiserait le CESE.

2.8.4 Ainsi, les acteurs concernés seraient en mesure de fixer des objectifs réalistes et de fournir des informations cohérentes pour la révision des PNR. En outre, il sera aisé de mettre à jour ce dispositif, et son évaluation continue sera possible. Il facilitera, parallèlement, l'identification des bonnes pratiques dans les États membres.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

<sup>(6)</sup> En décembre 2003, 14 indicateurs structurels ont été adoptés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Les 14 indicateurs structurels sont: le PIB par habitant en SPA, la productivité de la main-d'œuvre par personne occupée, le taux d'emploi, le taux d'emploi des travailleurs âgés, le niveau d'éducation des jeunes, la dépense intérieure brute de R&D, les niveaux des prix comparés, les investissements dans les entreprises, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, le taux de chômage de longue durée, la dispersion des taux d'emploi régional, les émissions de gaz à effet de serre, l'intensité énergétique de l'économie, et le volume du transport de fret par rapport au PIB. Eurostat donne régulièrement des informations au sujet des indicateurs structurels:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1133,47800773,1133\\_47802588&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL).

<sup>(7)</sup> Sectoriel: chaque secteur d'activité économique aurait à définir les étapes nécessaires pour atteindre les objectifs de Lisbonne (par exemple: innovation et compétitivité).

<sup>(8)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/09-fr/presentation-ceslink-fr.html>

<sup>(9)</sup> Le CESE peut contribuer au processus en libérant de l'espace en ligne pour la publication des résultats et l'échange d'informations.

## ANNEXE I

**PRINCIPALES CONTRIBUTIONS ÉLABORÉES SUR LA STRATÉGIE DE LISBONNE PAR LE CESE, AVEC SON RÉSEAU DE CES NATIONAUX ET INSTITUTIONS SIMILAIRES****Rapports de synthèse à l'attention du Conseil européen de printemps:**

- **«Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne — Contributions suite au mandat du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 — Rapport de synthèse préparé en collaboration avec les CES nationaux de l'Union européenne — Contributions de deux pays candidats — Rapport du groupe de liaison»**

CESE 1468/2005 rév. (sur site Internet du CESE:

[http://www.eesc.europa.eu/lisbon\\_strategy/events/09\\_03\\_06\\_improving/documents/ces1468-2005\\_rev\\_d\\_fr.pdf](http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/events/09_03_06_improving/documents/ces1468-2005_rev_d_fr.pdf))

- **Stratégie de Lisbonne renouvelée 2008-2010: Le rôle de la société civile organisée. Rapport de synthèse à l'intention du Conseil européen (13 et 14 mars 2008). «Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne: situation actuelle et perspectives futures»**

CESE 40/2008

**Résolution à l'attention du Conseil européen de printemps:**

- **Résolution du Comité économique et social européen sur «La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée» (Résolution du printemps 2007)**

CESE 298/2007

Rapporteur: **M. van IERSEL**

Corapporteur: **M. BARABÁS**

**AVIS PORTANT SUR LES DOMAINES PRIORITAIRES DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE**

- **«Le cheminement vers la société européenne de la connaissance — La contribution de la société civile organisée à la stratégie de Lisbonne» (avis exploratoire)**

JO C 65 du 17.3.2006, p. 94

Rapporteur: **M. OLSSON**

Corapporteurs: **M<sup>me</sup> BELABED, M. van IERSEL**

- **«Le potentiel des entreprises, notamment des PME (stratégie de Lisbonne)» (avis d'initiative)**

JO C 256 du 27.10.2007, p. 8

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

- **«L'investissement dans la connaissance et l'innovation (Stratégie de Lisbonne)» (avis d'initiative)**

JO C 256 du 27.10.2007, p. 17

Rapporteur: **M. WOLF**

- **«L'emploi pour les catégories prioritaires (stratégie de Lisbonne)»**

JO C 256 du 27.10.2007, p. 93

Rapporteur: **M. GREIF**

- **«La définition d'une politique énergétique pour l'Europe (stratégie de Lisbonne)» (avis d'initiative)**

JO C 256 du 27.10.2007, p. 31

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

**AUTRES DOCUMENTS ISSUS DES STRUCTURES DE TRAVAIL CONSACRÉES À LA STRATÉGIE DE LISBONNE**

- **Brochure sur «58 mesures concrètes pour réussir la stratégie de Lisbonne»**

**AUTRES AVIS ÉLABORÉS PAR LES SECTIONS SPÉCIALISÉES INDÉPENDAMMENT DES STRUCTURES DE TRAVAIL CONSACRÉES À LA STRATÉGIE DE LISBONNE**

- **«Le changement climatique et la stratégie de Lisbonne» (avis d'initiative)**

JO C 44 du 16.2.2008, p. 69

Rapporteur: **M. EHNMARK**

- **«L'esprit d'entreprise et le programme de Lisbonne» (avis d'initiative)**

JO C 44 du 16.2.2008, p. 84

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

Corapporteur: **M. OLSSON**

---

## ANNEXE II

**Rapport de synthèse de la mission à Bucarest du 13 octobre 2008**

La délégation du CESE a rencontré des organisations roumaines de la société civile au siège du CES national roumain. Des discussions ont eu lieu avec des représentants de 17 organisations de la société civile.

Les employeurs et les syndicats s'accordent sur un certain nombre de points, mais le gouvernement ne les écoute pas. Les conclusions qui suivent ont été tirées:

**Aspects généraux**

- Le gouvernement consulte les partenaires sociaux sur le PNR, mais les échéances sont souvent exagérément brèves. Il est très rare que des suggestions des partenaires sociaux soient prises en compte ou se reflètent dans le PNR.
- Le PNR relève comme il se doit les défis énergétiques et climatiques du pays.
- Le dialogue social ne fonctionne pas bien, et ses bienfaits devraient être mieux communiqués aux citoyens. Par conséquent, tous les partenaires sociaux devraient mieux coopérer et unir leurs efforts pour représenter les intérêts socioéconomiques.
- Du fait du déséquilibre de la politique salariale, plus de trois millions de travailleurs parmi les plus compétitifs ont quitté le pays, qui est dès lors confronté à une grave pénurie de main-d'œuvre. Au moins 500 000 travailleurs sont nécessaires pour répondre aux besoins des différents secteurs.
- Il conviendrait de réformer le cadre juridique qui régit la création et le fonctionnement des PME.
- Des instruments de nature plus fiscale sont nécessaires pour soutenir la croissance et l'emploi en Roumanie, et il convient d'accorder une attention toute particulière aux 750 000 personnes handicapées.
- Le système d'éducation et de formation tout au long de la vie souffre d'une grave insuffisance de développement.
- La société civile roumaine s'inquiète de la sécurité de l'approvisionnement de produits de base, d'énergie, etc.
- La corruption sape toujours le développement dans divers secteurs.

**Aspects spécifiques**

- L'application du droit du travail reste problématique, et l'inspection nationale du travail obtient des résultats insuffisants (économie souterraine).
- La mise en œuvre de la flexicurité est problématique; son interprétation et son application par les pouvoirs publics crée une insécurité.
- Le système de formation professionnelle, parallèlement au «système de certification», doit mieux répondre aux besoins des différents secteurs. La situation actuelle nuit gravement à la compétitivité de l'économie dans son ensemble. Une assistance est nécessaire dans les phases de création, de mise en œuvre et d'évaluation.
- Des taxes parafiscales gênent les PME.
- Les organisations de la société civile ont un problème permanent de capacité/de financement, et elles ne sont pas encore bien développées. Une coalition d'ONG est présente dans les comités de pilotage des Fonds structurels, mais une association de celles-ci plus large est nécessaire.
- Les programmes d'éducation (d'une manière générale, les programmes scolaires doivent être mieux coordonnés) devraient traiter des défis énergétiques, climatiques et de durabilité.

Les partenaires sociaux reçoivent des informations de la part de la Commission européenne. À l'échelon national, tous les partenaires ont appelé le gouvernement à consulter d'autres organisations de la société civile et à développer un dialogue civil mieux structuré. Il conviendrait que cela se reflète dans la réforme du CES national roumain, dans la mesure où la base juridique existe et où cela a été initialement proposé par le gouvernement, mais la représentation d'autres organisations de la société civile n'est pas encore une réalité.

---

## Avis du Comité économique et social européen sur la «*Démocratie économique dans le marché intérieur*»

(2009/C 175/04)

Le 27 septembre 2007, le Comité économique et social européen, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur la

«*Démocratie économique dans le marché intérieur*».

La section spécialisée «*Marché unique, production et consommation*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2008 (rapporteuse: M<sup>me</sup> SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 29 voix contre et 22 abstentions.

### 1. Conclusions

1.1 L'une des conditions fondamentales pour que les droits des citoyens européens soient effectifs est l'instauration d'une vraie démocratie dans le marché intérieur. Ce n'est que lorsque cette idée aura été admise que les conditions seront remplies pour que tous les acteurs qui interviennent sur le marché comprennent et soutiennent la valeur de celui-ci pour l'intégration européenne.

1.2 C'est à travers la protection des consommateurs que l'on a pu parvenir jusqu'à présent à un équilibre entre les parties qui interviennent sur le marché, même si bien sûr la politique de la concurrence européenne a favorisé les instruments législatifs qui limitent les entraves à la concurrence, si préjudiciables aux consommateurs, travailleurs et citoyens en général.

1.3 La démocratie économique sur le marché suppose non seulement de parvenir à l'égalité entre tous les parties prenantes à celui-ci mais également à une amélioration de la qualité de vie des citoyens que l'on peut obtenir grâce à:

- la mise en œuvre et l'application des instruments législatifs de la politique de la concurrence ainsi que l'intégration des consommateurs et des autres parties prenantes aux organismes compétents en la matière, aussi bien communautaire que nationaux.
- l'approfondissement de cette politique de manière à satisfaire les intérêts économiques de ceux qui sont directement touchés par les pratiques concurrentielles illégales.

1.4 Pour atteindre cet objectif, il faut engager des actions concrètes de nature à améliorer et à garantir la confiance de toutes les parties prenantes au marché intérieur. Ces actions pourraient se centrer sur les aspects suivants.

- assurer l'harmonisation et l'équivalence de toutes les législations, tout du moins pour des questions centrales tant de droit matériel que procédural;
- relier la protection des intervenants du marché aux droits fondamentaux reconnus dans les traités sans devoir pour autant établir de nouvelles procédures, afin de ne pas alourdir la charge administrative;
- assurer la participation des différents acteurs du marché au sein des organismes ayant une responsabilité en matière de concurrence, ce qui est l'une des propositions que le CESE a réitérées dans de nombreux avis, de même que l'établissement d'un réseau fluide d'information.

1.5 Le CESE a été actif dans la promotion de l'exercice des droits à l'égalité dans toutes les politiques ainsi que dans celle d'une participation importante de la société civile aux organismes communautaires et plus particulièrement à ceux qui sont responsables de la politique de concurrence. Nous sommes d'avis qu'aujourd'hui la réalisation des objectifs de l'Agenda de Lisbonne, avec l'établissement d'une économie plus compétitive et dynamique, passe par la garantie de la démocratie économique dans le marché intérieur.

### 2. Antécédents

2.1 Le traité de Lisbonne, dans l'article 6 du TUE <sup>(1)</sup> stipule que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne <sup>(2)</sup>, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

2.2 La charte consacre, entre autres, en tant que droits fondamentaux de l'Union, l'égalité, le droit de propriété, la protection des consommateurs et l'accès aux services d'intérêt général, droits qui ont une incidence sur le fonctionnement et la réalisation du marché intérieur.

2.3 Le principe d'égalité des citoyens, qui est une des valeurs fondatrices de l'Union (art. 2 bis), et à la fois un principe démocratique de l'Union et une obligation dont l'Union doit, conformément à l'article 9 du TUE, s'acquitter dans toutes ses activités, y compris l'économie, qu'elle développe dans le cadre du marché intérieur.

2.4 L'Union dispose d'une compétence exclusive pour l'établissement des règles de concurrence <sup>(3)</sup>, règles qui sont nécessaires pour le bon fonctionnement du marché intérieur (art. 3.1B).

(1) La numérotation du texte est celle de la version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, publiée au JO C 115 du 9.5.2008.

(2) Il est fait référence à l'adaptation de la Charte du 12 décembre 2007, à Strasbourg, publiée au JO C 303 du 14.12.2007. Cette deuxième adoption était nécessaire car les explications de notes en bas de page avaient été ajoutées à la Charte après sa première adoption en décembre 2000 lors du sommet de Nice.

(3) Voir: Les lignes directrices sur l'évaluation des concentrations horizontales, conformément au règlement du Conseil sur le contrôle des concentrations entre entreprises, publiées au JO C 31 du 5.2.2004, p. 5.

2.4.1 Concrètement, les conduites collusoires et en particulier l'abus de position dominante (règles antimonopole) sont incompatibles avec le marché intérieur et donc interdites, car ces pratiques ont pour effet de causer un préjudice aux consommateurs, aux entreprises et aux autres acteurs du marché tel que les travailleurs.

2.4.2 De même, une application inappropriée ou la non-application des règles sur la concentration des entreprises peut entraîner un grave préjudice pour les consommateurs, les entreprises et les autres agents du marché intérieur comme les travailleurs.

2.4.3 Le point de référence pour apprécier les gains d'efficacité allégués est que le consommateur ne doit pas être lésé du fait de la concentration. À cette fin, ces gains d'efficacité doivent être substantiels, rapidement obtenus et bénéficier aux consommateurs des marchés de référence dans lesquels apparaîtraient probablement s'il en était autrement des problèmes de concurrence.

2.5 Pour la protection des consommateurs, l'Union dispose d'une compétence partagée (art. 4.2 f).

2.5.1 Lors de la définition et de l'exécution d'autres politiques de l'Union, il faut prendre en considération les exigences de la protection des consommateurs, conformément au nouvel article 12 du TFUE.

2.5.2 Il s'agit d'une approche horizontale de la politique des consommateurs, expressément reconnue au niveau du droit communautaire originaire, sur la base de laquelle il est essentiel pour la réalisation du marché intérieur de tenir compte de l'intérêt du consommateur dans tous les domaines politiques et économiques concernés et de lui garantir un niveau de protection élevé.

2.5.3 Dans les propositions relatives au rapprochement des législations en matière de protection des consommateurs, la Commission a l'obligation de se baser sur un niveau de protection élevé (art. 114-3<sup>o</sup> du TFUE). En vertu de cette obligation, c'est un devoir de l'Union de promouvoir les intérêts des consommateurs et de leur garantir un niveau de protection élevé. (art. 169 du TFUE).

2.5.4 Jusqu'à présent, de manière générale <sup>(4)</sup>, l'harmonisation en matière de protection des consommateurs était basée sur le principe d'*harmonisation minimale*, selon lequel les États membres ont la possibilité d'adopter ou de maintenir les mesures garantissant une meilleure protection, ce qui a parfois conduit à des conflits de normes entre la protection du consommateur et la réalisation du marché intérieur.

2.6 Le CESE, dans son avis sur la «*Régulation de la concurrence et consommateurs*» <sup>(5)</sup> soulignait que si la libre concurrence a bien été bénéfique pour tous les acteurs du marché, en particulier pour les consommateurs, dans les secteurs libéralisés les plus importants une véritable limitation de la libre concurrence s'était néanmoins produite, avec pour conséquence l'exclusion de concurrents et une limitation évidente des droits économiques des consommateurs.

<sup>(4)</sup> La directive 2005/27/CE, relative aux pratiques commerciales déloyales peut être citée à titre d'exception.

<sup>(5)</sup> JO C 309 du 16.12.2006, p. 1.

2.6.1 L'accent a été mis sur la nécessité de renforcer les mécanismes d'information et de consultation des consommateurs, le Réseau européen de la concurrence devant pour cela adapter son activité pour faire place aux informations et aux observations que les organisations de consommateurs nationaux ou communautaires souhaiterait apporter en vue de rendre la politique de la concurrence plus efficace sur les marchés et pour faire en sorte que leurs droits économiques soient reconnus.

2.6.2 Quant à l'indemnisation des dommages et des préjudices causés par l'infraction aux règles de concurrence, le CESE s'est déjà prononcé <sup>(6)</sup>, à propos du livre vert élaboré par la Commission européenne, en faveur de l'élaboration de lignes directrices communautaires qui fixeraient les conditions de l'action en responsabilité en dommages et intérêts pour non-respect des articles 81 et 82 du traité.

2.6.3 De plus, le CESE s'est également prononcé sur l'établissement d'une réglementation, au niveau communautaire, pour les actions collectives en réparation qu'intenteraient les entités représentatives des acteurs sociaux et économiques opérant sur le marché intérieur, en particulier celles engagées par les organisations de consommateurs <sup>(7)</sup>.

2.6.4 À l'heure actuelle, un avis sur le livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires de concurrence <sup>(8)</sup>, au contenu duquel il est renvoyé pour cette question, est en cours d'élaboration.

2.6.5 Aussi, le présent avis n'a-t-il pas pour objet de traiter des questions liés aux indemnités civiles pour dommages et intérêts découlant du non-respect des règles de concurrence, ni sur les actions collectives des organisations de consommateurs dans le marché intérieur, dès lors qu'il s'agit de domaines sur lesquels le CESE s'est déjà prononcé, mais porte sur la démocratie économique dans le marché intérieur.

### 3. Approche du concept de démocratie économique dans le marché intérieur

3.1 La politique de concurrence a pour objectif de créer les conditions permettant un fonctionnement compétitif du marché, tant au bénéfice des consommateurs que des entreprises, et de préserver ces conditions. Cela suppose:

- de lutter de plus en plus efficacement contre les pratiques entraînant des distorsions de concurrence sur le marché;
- de créer les conditions nécessaires à une participation active des consommateurs à la politique de concurrence et de tous ceux qui ont des droits économiques dérivés de leurs activités économiques sur le marché, y compris les travailleurs;
- d'assurer la fluidité de l'information et de faire en sorte que la consultation se fasse facilement, avec des résultats visibles et;

<sup>(6)</sup> JO C 324 du 30.12.2006, p. 1.

<sup>(7)</sup> Avis CESE JO C 162 du 25.6.2008, p. 1

<sup>(8)</sup> COM(2008) 165 final. JO C 309 du 16.12.2006, p. 1.

— de créer les instruments juridiques ou les canaux nécessaires à une protection appropriée du principe d'égalité des acteurs du marché, sans oublier les petites et moyennes entreprises qui bénéficieraient aussi largement de cette politique communautaire, du droit de propriété, du consommateur et de l'accès aux services d'intérêt général.

3.2 C'est dans cette optique, que l'on en est venu à parler de la nécessité de garantir la «*démocratie économique dans le marché intérieur*». Y parvenir est une aspiration implicite des objectifs de l'Agenda de Lisbonne qui a pour but de faire de l'Union l'économie la plus compétitive et dynamique au monde, capable de garantir une croissance économique rapide et durable, offrant davantage d'emplois et de meilleure qualité et favorisant une plus grande cohésion sociale <sup>(9)</sup>.

3.3 Afin de garantir l'existence dans le marché intérieur d'une démocratie économique qui améliorerait la qualité de vie des citoyens européens, il est essentiel d'agir et de progresser dans les trois directions suivantes:

3.3.1 En premier lieu, le développement et l'application des instruments traditionnels de la politique de concurrence, à savoir les règles antimonopole et les règles sur les concentrations et les aides d'Etat, en accordant une attention particulière aux secteurs sélectionnés, en particulier ceux qui ont été libéralisés.

3.3.1.1 Il s'agit des services d'intérêt économique général, dans lesquels l'on est passé d'une gestion en régime de monopole à une situation d'ouverture récente du marché avec une entreprise en position dominante sur un marché donné, ce qui a pour effet de limiter la concurrence en raison de la faible pénétration sur le marché des nouveaux opérateurs.

3.3.1.2 Dans ce contexte, l'intervention des consommateurs devrait être possible pour rendre effective l'application des normes antimonopole, à savoir qu'il faudrait parvenir à ce que ce soient eux qui, dotés de la capacité pour agir en justice, engagent les procédures adaptées au moment où ils détectent une éventuelle infraction aux normes antitrust. Les principaux moyens pour ce faire sont l'information, l'éducation et la sensibilisation du consommateur lui-même ainsi que bien évidemment la promotion de la capacité d'agir en justice et l'accès des consommateurs et de leurs organisations tant aux institutions qu'aux procédures adaptées.

3.3.2 Deuxièmement, approfondir la politique de concurrence qui touche les consommateurs et en général les personnes dont le revenu provient de leur activité économique sur le marché, y compris les travailleurs.

3.3.2.1 Les pratiques qui faussent la concurrence, auxquelles ont recours les entreprises qui n'en respectent pas les règles, que ce soit de manière concertée ou via un abus de position dominante, peuvent aboutir à une diminution des revenus ou à une augmentation des coûts pour les parties lésées, ce qui a une incidence sur le droit de propriété qu'elles ont sur ces revenus, et fait d'elles des victimes d'une infraction légale.

3.3.2.2 L'on peut par conséquent assimiler les effets des infractions aux règles de concurrence à une appropriation injustifiée de la propriété, les revenus, des consommateurs et de toutes les personnes dont les revenus proviennent de leurs activités économiques et des entreprises opérant sur le marché en respectant les règles de concurrence. Cette nouvelle vision de la politique de défense de la concurrence supposerait en outre un renforcement de la position des petites et moyennes entreprises qui, comme chacun sait, constituent l'épine dorsale de l'économie européenne.

3.3.3 Troisièmement, il conviendrait de consolider et de développer la coopération nécessaire entre les membres du Réseau européen de concurrence et la Commission, entre les tribunaux nationaux et la Commission et entre les autorités nationales chargées de la concurrence, les organisations nationales de consommateurs et la Commission.

3.3.3.1 L'assistance mutuelle permettrait de décider plus rapidement qui est chargé de l'instruction de la réclamation et de régler plus efficacement et mieux les affaires.

#### 4. Observations sur les thèmes qui ont une incidence sur le concept de démocratie économique

4.1 Pour l'instauration d'une vraie démocratie économique, l'UE doit adapter sa politique de la concurrence ainsi que les mesures de rapprochement des législations nationales aux besoins et aux attentes des consommateurs européens et de toutes les parties prenantes du marché. Il est essentiel pour ce faire de mener à bien des actions concrètes sur des points qui garantissent et améliorent la confiance de toutes les parties concernées dans le marché intérieur.

##### 4.2 L'harmonisation des législations

4.2.1 Sans une législation comparable, tout du moins, dans des domaines essentiels tels que le droit matériel et procédural, l'on pourra très difficilement parler d'une véritable démocratie économique dans le cadre du marché intérieur, telle que stipulée aux articles 114 du TFUE et suivants, en particulier à l'article 116.

4.2.1.1 L'on ne peut parler de véritable marché intérieur que si les consommateurs se sentent suffisamment en sécurité et en confiance pour acheter n'importe où dans l'Union européenne, convaincus qu'ils jouissent partout d'une protection équivalente et effective face à d'éventuelles atteintes à leurs droits économiques de la part des entreprises. Le mouvement transfrontalier des biens et des services permettra aux consommateurs de rechercher des offres avantageuses ainsi que des produits et services innovants leur permettant de prendre les meilleures décisions. Il est par conséquent primordial de parvenir à minimiser les écarts existant entre les normes de protection des consommateurs dans l'ensemble de l'UE.

<sup>(9)</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen de Feira, 2000.



4.2.2 Bien que les États membres aient adopté des dispositions nationales équivalentes aux articles 101 et 102 (ex art. 81 et 82), il existe encore des différences importantes entre les législations nationales sur la concurrence, différences que l'on peut apprécier tant au niveau des définitions matérielles des notions de domaine, abus, dépendance économique qu'en ce qui a trait aux droits procéduraux des consommateurs, à la reconnaissance du rôle de leurs organisations ou encore aux relations entre celles-ci et les autorités nationales de défense de la concurrence.

4.2.2.1 Le principe d'«d'harmonisation minimale» en tant que moyen d'harmoniser les législations nationales est le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés pour le marché intérieur et la protection des consommateurs. En revanche, ce principe, comparé à celui de «pays d'origine» associé à d'autres types de «clauses du marché intérieur» sur la reconnaissance réciproque des dispositions relatives à la protection des consommateurs, est incompatible avec un «niveau de protection élevé des consommateurs».

4.2.2.2 Pour parvenir à ce niveau élevé de protection des consommateurs et en accord également avec les dernières stratégies communautaires en matière de politique des consommateurs pour les périodes 2002/1006 et 2007/1013, il conviendrait de s'orienter vers la pleine harmonisation pour des questions ponctuelles considérées comme étant d'une importance vitale, telles que les principes, définitions et certains aspects procéduraux.

4.2.3 Les victimes d'infractions aux règles de concurrence doivent pouvoir obtenir une réparation effective et intégrale et il doit être possible de faire obstacle à l'enrichissement sans cause des auteurs de l'infraction. À cet effet, l'on pourrait adopter des instruments tels que:

- des procédures de confiscation par les autorités publiques des bénéfices indûment acquis. Les fonds illicitement obtenus devraient être destinés une fois récupérés à des fins d'intérêt général préalablement définies dans les législations nationales, en priorité pour financer des mesures publiques d'aide aux victimes. Dans le cas de mesures nationales, elles doivent répondre au principe d'équivalence et d'efficacité dans les termes établis par la CJCE;
- l'établissement de mesures coercitives, à caractère administratif ou pénal, qui soient efficaces, dissuasives et proportionnelles pour les infractions les plus graves qui affectent le fonctionnement et la réalisation du marché intérieur. La définition du caractère illicite devra porter sur des matières qui sont de la compétence exclusive de l'Union, afin de garantir l'application la plus efficace possible du droit communautaire grâce à l'établissement de critères minimaux et communs en matière de délits <sup>(10)</sup>. Le traité de Lisbonne prévoit d'adopter des dispositions minimales pour la définition des délits et des sanctions pénales à travers une procédure de codécision, établissant des normes minimales pour les délits particulièrement graves et qui ont une dimension transfrontalière (art. 83-1° du TFUE);

<sup>(10)</sup> Voir à cet effet la proposition de la Commission sur la protection pénale de l'environnement COM(2007) 51 final, et la jurisprudence de la CJCE dans les affaires C-176/03 et C-440/05.

- la publicité des sanctions peut être une mesure efficace si l'on crée des supports accessibles au public, tels que des bases de données reprenant les auteurs d'infractions, etc. Les sanctions pour conduites anticoncurrentielles sont un élément dissuasif pour auteurs potentiels d'infraction. En cas de sanction, la publicité donnée à celle-ci informera les victimes de l'infraction de l'importance de l'affaire et contribuera à sensibiliser les citoyens aux mesures de protection de la concurrence;
- celles-ci sont quoi qu'il en soit des mesures additionnelles qui complètent les actions en dommages et intérêts, lesquelles, comme indiqué, ne sont pas le propos du présent avis, dès lors que nous sommes dans l'attente d'un avis qui correspond au livre blanc sur «Action en dommages et intérêts pour infraction aux règles de concurrence communautaires».

4.2.3.1 Pour que l'indemnisation des dommages soit plus efficace, on peut s'interroger sur l'opportunité d'une habilitation des tribunaux nationaux à décider de la destination finale des amendes administratives et à les incorporer à la procédure civile d'évaluation de l'indemnisation des victimes de l'infraction.

4.2.4 Combiner de manière appropriée la pleine harmonisation des législations dans certains cas et éviter la diminution de la protection du consommateur dans certains États membres seraient l'un des objectifs à prendre en considération dans les réformes législatives qui touchent à la réglementation du marché intérieur.

#### 4.3 Incidence sur les droits fondamentaux

4.3.1 L'infraction aux règles du marché intérieur touche une série de droits fondamentaux de l'Union, tels que le principe d'égalité (article 20 de la CDF), le droit de propriété (article 17 de la CDF), la protection des consommateurs (article 38 de la CDF) et l'accès aux services d'intérêt général (article 36 de la CDF) dont la défense appartient également aux institutions et organes de l'Union. Certains d'entre eux, en particulier le principe d'égalité ou l'interdiction de l'inégalité de traitement, ont ainsi fini par être consacrés en droit dans le domaine de la concurrence en tant que principale règle de conduite de tous les opérateurs économiques, tant vis-à-vis de leurs concurrents que des consommateurs <sup>(11)</sup>.

4.3.2 Cela soulève les questions suivantes:

- Faut-il prévoir une forme de protection spéciale pour la violation de ses droits?
- Quelle pourrait être celle qui convient en droit communautaire?
- Convierait-il, de transposer en droit positif, en vertu des articles 17, 20 et 38 de la Charte des droits fondamentaux, ces droits des consommateurs, des entreprises et de toutes les personnes ayant des droits économiques dérivés de leurs activités sur le marché, y compris les travailleurs, sous forme de règles spécifiques du droit communautaire de la concurrence?

<sup>(11)</sup> Voir les articles 101, 1, d) et 102, c) du TFUE.

4.3.3 L'établissement d'un «niveau élevé de protection» pourrait être considéré comme un moyen d'appliquer et de protéger les droits fondamentaux dans le marché intérieur, dès lors que prévoir une voie spéciale ou une procédure unique supposerait une charge administrative accrue. Le CESE estime qu'il serait plus approprié d'utiliser les instruments qui existent déjà, en renforçant la capacité pour agir en justice des organisations de consommateurs. Il serait souhaitable de promouvoir, à travers les politiques et les canaux appropriés, l'inclusion dans les législations spécifiques de l'UE et des états membres, en particulier dans certains secteurs: acquisition de biens et de services essentiels, défense de la concurrence, pratiques déloyales, de clauses expresses reconnaissant les droits du consommateur ou de tout autre personne ayant des droits économiques, y compris les travailleurs, et notamment celui d'agir en justice pour les défendre. Cela contribuerait également à l'information et à la sensibilisation du citoyen lui-même, que, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, nous jugeons essentielles.

#### 4.4 La participation des différents acteurs du marché

4.4.1 Le traité de Lisbonne stipule à l'article 15 du TFUE qu'afin de promouvoir une bonne gouvernance et de garantir la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union agiront dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. La transparence est un préalable pour que les citoyens acceptent les politiques communautaires.

4.4.2 La participation doit se faire à travers des mécanismes de communication fluides et effectifs entre la Commission et les autorités chargées de la concurrence et les organisations de consommateurs, si l'on veut pouvoir agir préventivement pour traiter en amont les infractions à caractère transfrontalier. Il faudrait pour ce faire apporter une réponse aux questions suivantes:

- avec quelles mesures pourrait-on améliorer la coopération?
- comment favoriser l'aspect préventif?

Le Parlement européen propose <sup>(12)</sup> la création d'un «médiateur européen pour les consommateurs» et préconise de nommer des conseillers chargés des relations avec les consommateurs au sein de la Commission européenne. À cet effet, conviendrait-il d'envisager la création d'un organe «ad hoc» qui ferait fonction de médiateur européen pour les consommateurs, ou plutôt d'élargir les compétences du médiateur européen existant? Afin d'introduire le critère de «raisonnable» quant aux moyens utilisés pour assurer un niveau élevé de protection des consommateurs dans le cadre de la politique de la concurrence et en vue d'optimiser les

ressources existantes, nous estimons qu'il suffirait en principe de désigner un conseiller chargé des relations avec le consommateur <sup>(13)</sup> au sein des services de la Commission particulièrement concernés par la politique des consommateurs.

4.4.3 Il sera probablement nécessaire de réformer la procédure administrative à la Commission pour la comparution dans le cadre de dossiers de sanctions, dans le plein respect du principe de confidentialité. Le problème pourrait être résolu avec les principes de l'article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux qui garantit l'accès au dossier, le droit d'être entendu, la motivation des décisions et le droit de recours.

4.4.4 Faudrait-il améliorer l'information en retour sur les règles minimales pour la consultation, avec l'instauration d'une obligation pour chaque direction générale de procéder à une évaluation de l'impact de la consultation pour toutes les propositions et pas uniquement pour les propositions stratégiques, comme l'a rappelé le CESE <sup>(14)</sup>. En outre, la Commission devrait examiner des questions d'une grande importance pour tous les citoyens européens, telles que les langues utilisées, la neutralité des questions et les délais de réponse.

4.4.5 Dès lors que leur capacité pour agir en justice dans le cadre de toute procédure de réclamation a été admise le rôle que peuvent jouer les associations de consommateurs et d'autres entités représentatives est l'une des questions à régler au moyen d'un instrument législatif approprié, quand le débat sur le livre blanc précité relatif aux «Actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles aux règles de concurrence communautaires» sera achevé.

4.4.6 Un aspect fondamental est la prise de conscience des citoyens de l'importance de leur participation à la politique de concurrence. Les conduites interdites, telles que les cartels, constitués par certaines entreprises, ne doivent pas être considérées par les citoyens comme des affaires intouchables ou que l'on ne peut résoudre que dans les hautes sphères politiques ou économiques, mais comme des pratiques qui ont de graves conséquences sociales et qui mettent en péril et parfois portent atteinte aux droits de propriété des victimes. En conséquence, il faudrait engager un débat et trouver des solutions concernant: Les mesures les plus souhaitables pour l'éducation et la prise de conscience du citoyen européen de manière à ce qu'il soit à même de comprendre les incidences de ce type de conduite illicite. Pour ce faire, il conviendrait en premier lieu de continuer à encourager l'activité des Centres européens du consommateur dans tous ses volets. Il est essentiel de continuer à investir dans l'ouverture de tels centres dans au moins toutes les villes principales de chaque État membre, ainsi que dans des campagnes de publicité, aussi bien générales que spécifiques pour certains secteurs, qui permettraient de

<sup>(12)</sup> Rapport du député européen M. Lasse LEHTINEN sur le programme stratégique pour les consommateurs 2007-2013.

<sup>(13)</sup> L'article 153.2 du traité sur l'Union européenne dispose que: «Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté». Cette obligation incombe à tous les fonctionnaires des institutions européennes. La fonction de conseiller chargé des relations avec les consommateurs pourrait contribuer à alerter les autres fonctionnaires et à leur rappeler leurs engagements vis à vis des citoyens dans leur travail quotidien.

<sup>(14)</sup> Voir: livre vert — Initiative européenne en faveur de la transparence — JO C 324 du 30.12.2006.

porter à la connaissance du consommateur, de manière rapide et simple, ses droits en tant que consommateurs et les centres ou organismes où il doit s'adresser en cas de réclamation ou quand il a besoin d'un conseil.

#### 4.5 *Les services d'intérêt général*

4.5.1 Une base juridique existe dans l'article 14 du TFUE et le protocole 26 pour l'intervention de la Communauté dans le domaine des services d'intérêt général. Afin de préserver l'existence d'un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité économique, l'égalité de traitement, et promouvoir l'accès universel à ces services et les droits des usagers en la matière:

- Comment réaliser les évaluations périodiques au niveau communautaire?
- Quelles mesures adopter face aux distorsions de concurrence dans les secteurs récemment libéralisés?
- Comment faire pour que les processus d'ouverture des marchés bénéficient aux consommateurs?

4.5.2 De manière générale, le manque de transparence dans la gestion de ces services ainsi que les tarifs injustifiés imposés aux clients industriels et aux consommateurs rendent nécessaire le règlement des questions soulevées.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

#### 4.6 *Le rôle de la politique de concurrence dans le marché intérieur*

4.6.1 L'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur est une compétence exclusive de l'Union.

4.6.2 La politique de concurrence doit garantir aux consommateurs les meilleurs choix en termes de prix, de qualité et de variété, en particulier en ce qui concerne les biens et les services de base, tels que les aliments, le logement, l'éducation, la santé, l'énergie, les transports et les télécommunications.

4.6.3 Toutefois, il conviendrait d'ajouter l'efficacité du marché, l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des consommateurs en tant que but ultime. Pour y parvenir, il faut donner un cadre institutionnel à la participation active des consommateurs au lieu d'en faire des sujets passifs de la notion de bien-être.

4.6.3.1 Pour ce faire, le cadre législatif actuel doit évoluer vers: Une réorientation de l'interprétation de la législation ou vers de nouvelles instances juridiques pour la politique de concurrence. Enfin, il faudrait envisager l'adoption de nouvelles mesures juridiques qui complètent ou remplacent les mesures actuelles.

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

---

## Avis du Comité économique et social européen sur «L'approche proactive de la pratique du droit: un pas en avant vers une meilleure réglementation au niveau de l'UE»

(2009/C 175/05)

Le 17 janvier 2008, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«L'approche proactive de la pratique du droit: un pas en avant vers une meilleure réglementation au niveau de l'UE».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», qui était chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2008 (rapporteur: M. PEGADO LIZ).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour et 5 abstentions.

### 1. Conclusions

1.1 Le présent avis part de l'idée que le droit, plutôt que la législation inventée par des experts en science juridique, rend compte du comportement qu'une société donnée accepte et exige en tant que condition préalable à l'ordre social; le droit ne consiste pas en notions formelles valables pour l'éternité et qui seraient gravées dans le marbre, mais en un ensemble de règles et de principes (écrits et non écrits) qui traduisent les intérêts collectifs légitimes de chaque citoyen à un moment de l'histoire.

1.2 Dans tout système juridique, c'est au législateur que revient la tâche traditionnelle d'interpréter les intérêts collectifs de la société, de définir, dans la législation, autant que de besoin, ce qui constitue un comportement conforme au droit et de sanctionner les pratiques qui vont à l'encontre de ce comportement. Il est reconnu de longue date que les lois qui sont promulguées de cette manière ne doivent pas seulement être justes et équitables, mais qu'elles doivent aussi être compréhensibles, accessibles, acceptables et applicables. Pour autant, dans la société contemporaine, cela ne suffit plus.

1.3 Depuis longtemps, dans le domaine du droit, l'on privilégie le passé. Les législateurs et l'ordre judiciaire réagissent à des lacunes, à des litiges, à des délais non respectés, et à des infractions, et cherchent des solutions et des recours. Les litiges, les procédures et les recours destinés à imposer le respect du droit sont trop coûteux. Et ce coût ne saurait se mesurer uniquement en termes monétaires.

1.4 Le CESE recommande instamment un changement radical de démarche. Le moment est venu de renoncer à l'approche réactive de la pratique du droit, démarche vieille de plusieurs siècles, et d'adopter une *approche proactive*. Il est temps de porter sur le droit un regard différent: en regardant *en avant*, et non pas en arrière, de manière à pouvoir se concentrer sur *la manière dont le droit est utilisé et dont il fonctionne* dans la vie quotidienne, ainsi que sur la manière dont il est reçu dans la collectivité qu'il a pour objet de réglementer. S'il est vrai qu'il reste important de réagir aux problèmes et de les résoudre, il est en revanche essentiel d'en prévenir les causes, et en même temps de satisfaire les besoins des citoyens et des entreprises, ainsi que de faciliter les interactions productives entre les uns et les autres.

1.5 Le droit proactif est un droit qui crée des capacités et de l'autonomie; ce droit est mis en action par, avec et pour les utilisateurs du droit, individus et entreprises; il s'appuie sur une vision de la société en vertu de laquelle les individus et les entreprises ont conscience de leurs droits et de leurs responsabilités, peuvent tirer parti des avantages que le droit est susceptible de leur offrir, connaissent les droits que leur confère la loi, de manière à éviter les problèmes dans toute la mesure du possible, et peuvent résoudre les inévitables litiges à un stade précoce en ayant recours aux méthodes les plus appropriées.

1.6 L'approche proactive de la pratique du droit recherche un dosage de méthodes devant permettre d'atteindre les objectifs poursuivis: elle n'est pas uniquement axée sur les règles de droit et leur application formelle. Fixer les objectifs à atteindre, et définir le meilleur dosage possible de moyens permettant d'atteindre ces objectifs, suppose de faire participer les parties concernées à un stade précoce, d'aligner les objectifs, de créer une vision partagée et de mettre en place les moyens d'assistance et d'orientation nécessaires à la réussite de la mise en œuvre, le plus tôt possible. Le CESE a la conviction que le nouveau mode de pensée que représente l'approche proactive s'applique de manière générale au droit et à la création du droit.

1.7 De par sa nature même, le système juridique communautaire est précisément le type de domaine dans lequel il convient d'adapter l'approche proactive pour la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre de la législation; dans ce contexte, le CESE voudrait faire valoir que les règles et les réglementations ne sont pas la seule manière, ni toujours la meilleure manière, d'atteindre les objectifs poursuivis; il arrive que le régulateur ait tout intérêt, dans la poursuite d'objectifs légitimes, à s'abstenir de réglementer et, lorsque cela se justifie, à encourager l'autorégulation et la corégulation. Dans de telles conditions, les principes fondamentaux de subsidiarité, de proportionnalité, de précaution et de durabilité acquièrent une importance et une dimension nouvelles.

1.8 Le CESE est d'avis que le marché unique pourrait bénéficier grandement d'un changement d'optique du droit communautaire et de ceux qui le font. Législateurs et administrateurs au sens le plus large — changements qui consisteraient à ne plus se concentrer sur «l'intérieur», sur ce qui se passe «dans» le système de droit ainsi que dans les règles et institutions juridiques, pour se porter vers l'extérieur, c'est-à-dire vers les utilisateurs du droit — vers la société, les citoyens et les entreprises — que le système de droit a pour objet de servir.

1.9 S'il est vrai que la transposition et l'application du droit représentent des étapes importantes dans le sens d'une meilleure réglementation au niveau communautaire, il convient néanmoins de mesurer la réussite des réglementations à l'aune de la réalisation des objectifs au niveau des utilisateurs du droit, c'est-à-dire les citoyens et les entreprises de l'UE. Il conviendrait de faire connaître le contenu des lois selon des modalités ayant un sens pour ceux à qui elles s'adressent, et avant tout pour ceux dont le comportement est affecté par ces lois, autrement dit: pas uniquement pour les institutions et les administrateurs concernés.

1.10 Il conviendrait d'envisager d'appliquer systématiquement l'approche proactive de la pratique du droit dans tous les domaines de l'élaboration et de l'application du droit au sein de l'UE. Le CESE est fermement convaincu que non seulement en intégrant cette approche dans le programme «Mieux légiférer», mais aussi en en faisant une priorité pour les législateurs et les administrateurs au niveau de l'UE et au niveau national et régional, il serait possible de créer une solide fondation juridique sur laquelle pourraient prospérer les individus et les entreprises.

## 2. Recommandations

2.1 La sécurité juridique constitue l'une des conditions préalables fondamentales d'une société fonctionnant correctement. Les utilisateurs du droit doivent connaître et comprendre le droit pour pouvoir le faire fonctionner. C'est dans cette perspective que le CESE attire l'attention sur *l'approche proactive du droit*. Il s'agit d'une démarche orientée vers l'avenir, qui se donne pour but de promouvoir ce qui est souhaitable et de créer un maximum de chances par anticipation, tout en réduisant à un minimum les problèmes et les risques.

2.2 En adoptant le présent avis d'initiative, le CESE insiste sur le fait que l'objectif de «mieux légiférer» devrait consister en la recherche d'un dosage optimal de moyens de réglementer permettant de promouvoir le mieux possible des objectifs sociétaux ainsi qu'un environnement juridique opérationnel et convivial pour les citoyens et les entreprises.

2.3 Le présent avis a pour objet de montrer de quelle manière l'approche proactive du droit peut aider à mieux réglementer en proposant un nouveau mode de pensée qui prend pour point de départ les besoins quotidiens et les aspirations des individus et des entreprises.

2.4 Lorsqu'il élabore les lois, le législateur devrait s'efforcer d'édicter des règles opérationnelles efficaces répondant à des besoins concrets et mises en œuvre de façon à ce que leurs objectifs fondamentaux soient atteints.

2.5 Le cycle de vie d'un instrument législatif ne débute pas au moment de l'élaboration d'une proposition, ni ne s'achève avec l'adoption formelle de cette proposition. Un instrument législatif n'est pas une fin en soi; il s'agit, en effet, de l'appliquer avec succès. De même, son application ne correspond pas uniquement à une mise en œuvre par les institutions. Elle suppose aussi l'adoption, l'acceptation par les individus et les organismes concernés et, le cas échéant, un changement de comportement de ceux-ci.

2.6 Il est possible de prévoir certaines des conséquences, y compris au plan pratique, de cette approche:

- la participation active et efficace, et non la simple consultation, des acteurs concernés avant et pendant l'élaboration d'une proposition et tout au long du processus décisionnel,
- les analyses d'impact ne prendraient pas exclusivement en compte les aspects économiques et s'intéresseraient également à la dimension sociale et éthique; l'intérêt ne se limiterait pas à l'environnement des entreprises, mais s'étendrait aux consommateurs, et l'on n'écouterait pas seulement l'avis de la société civile organisée, mais aussi celui des citoyens anonymes,
- il s'agirait davantage d'anticiper des solutions plutôt que des problèmes, d'utiliser la loi pour atteindre des objectifs et les faire respecter, pour transformer les droits et les libertés en réalités tangibles dans un contexte culturel donné,
- les lois seraient élaborées pour être aussi directes, aussi proches de leurs utilisateurs que possible, et l'on veillerait à les rédiger dans un langage aisément compréhensible et clair,
- les lois redondantes, incohérentes, obsolètes et non applicables seraient abrogées et l'on procéderait à une harmonisation de la compréhension des termes, des définitions, des descriptions, des limites et des interprétations afin de créer des cadres de référence communs,
- agir en faveur de l'introduction de nouveaux domaines de liberté contractuelle, d'autorégulation et de corégulation, ainsi que de domaines qu'il serait possible de soumettre à des normes ou à des codes de conduite, et ce au niveau national et au niveau européen,
- l'approche législative privilégierait les lois-types («28<sup>es</sup> régimes») par rapport à une harmonisation totale trop détaillée et inutile.

2.7 Tout cela pourrait commencer par des projets de recherche et un dialogue avec les parties concernées à propos du rôle spécifique de l'approche proactive du droit d'un bout à l'autre du cycle de vie, et à tous les niveaux, de la réglementation.

2.8 Aussi le CESE recommande-t-il que la Commission, le Conseil et le Parlement européen adoptent l'approche proactive dans la préparation, l'élaboration, la révision et l'application du droit communautaire, et qu'ils encouragent les États membres à faire de même dans tous les cas où cela se justifie.

## 3. Introduction: un brin de théorie juridique

3.1 Dans le domaine des règles, autrement dit du «normatif», les dispositions «juridiques», par opposition aux règles morales ou esthétiques, se caractérisent par la possibilité d'en «imposer» l'application; les tribunaux peuvent exiger l'application du droit et d'autre part, sanctionner les infractions. Le «jus cogens» (c'est-à-dire les «normes impératives») comporte comme caractéristique typique la possibilité de «faire respecter» la norme, en principe par le moyen d'un mécanisme juridictionnel, pour obtenir soit l'application du droit, soit, lorsque celle-ci fait défaut, la sanction des contrevenants.

3.2 Au cœur même du «normatif», se trouve toutefois l'idée que le respect des lois est, d'une manière générale, volontaire et que le recours à des actions en justice constitue l'exception, «l'ultime recours». En l'absence de volonté généralisée de la part de la population d'accepter les obligations qu'imposent les règles, l'efficacité de ces dernières se trouverait irrémédiablement compromise.

3.3 D'où la responsabilité du législateur de faire des lois qui, globalement, encouragent la population à les respecter volontairement et à s'y soumettre spontanément. Cet état d'esprit est, de fait, la condition préalable au respect des droits de chaque individu et constitue la pierre d'angle de la vie en société. Dans ce contexte, le souci de «bien légiférer» et de «mieux légiférer» <sup>(1)</sup> prend un sens particulier et comporte des conséquences majeures pour l'interprétation, l'intégration et l'application des lois.

3.4 Cela signifie que le droit positif ne doit pas seulement être équitable ou «juste» <sup>(2)</sup>, mais qu'il doit aussi être:

- compréhensible
- accessible
- acceptable <sup>(3)</sup> et
- applicable.

Faute de respect de ces critères, ceux à qui la loi est destinée ont tendance à la rejeter et ceux dont le devoir est de la faire respecter ne l'appliquent pas, en suite de quoi cette loi tombe en désuétude, la justice n'étant pas en mesure de faire en sorte que «force reste à la loi».

3.5 Si ce problème est important pour les systèmes juridiques nationaux, son importance est plus grande encore dans un système juridique tel que celui de l'Union européenne, dans lequel les deux «moitiés» de la règle de droit sont d'ordinaire séparées:

- <sup>(1)</sup> La définition de la notion de «mieux légiférer» telle que l'emploient les institutions communautaires figure dans l'avis du CESE intitulé «Mieux légiférer», CESE, JO C 24, 31.1.2006, p. 39 (M. RETUREAU, rapporteur). Quant au contenu «juridique», il est exposé dans l'Accord interinstitutionnel de 2003, JO C 321, 31.12.2003.
- <sup>(2)</sup> Quel que soit le sens que l'on doit accorder à ce mot en fonction des valeurs qui dominent dans une société donnée et à un moment historique précis; un grand nombre de tragédies grecques ont pour sujet ce conflit entre droit «écrit» et droit «juste».
- <sup>(3)</sup> Les deux principales conditions de l'acceptabilité des réglementations est que celles-ci soient «appropriées et proportionnées» (cf. l'avis du CESE JO C 48, 21.2.2002, p. 130 sur «La simplification», en date du 29.11.2001, paragraphe 1.6 (M. WALKER, rapporteur).

«l'obligation» inhérente à l'activité de légiférer est de la compétence communautaire, tandis que l'application et les sanctions qui s'y rapportent dépendent en principe du pouvoir coercitif des systèmes juridiques nationaux.

3.6 Cela explique peut-être pourquoi le souci de «mieux légiférer» qui se manifeste dans tous les États membres et qui n'a absolument rien de nouveau, a récemment pris un sens particulier pour les institutions communautaires.

3.7 Pour que les citoyens et les entreprises puissent évoluer facilement dans un environnement juridique adéquat, ce dernier doit avant tout être synonyme de prévisibilité, durabilité et stabilité. Les acteurs concernés ont besoin d'une certaine sécurité juridique afin de pouvoir définir leurs objectifs, mettre en œuvre leurs projets et obtenir les résultats escomptés. Le législateur, au sens le plus large du terme, devrait s'efforcer de garantir une telle sécurité et de mettre en place un cadre juridique stable, tout en faisant en sorte que la loi remplisse la fonction qui lui est assignée.

3.8 Tel est le contexte dans lequel s'inscrit le présent avis d'initiative qui vise d'une part, à mettre en lumière une forme novatrice d'approche du droit, laquelle trouve son origine dans *l'école nordique du droit proactif* (Nordic School of Proactive Law) et ses prédécesseurs <sup>(4)</sup>, et d'autre part, à examiner dans quelle mesure cette démarche pourrait constituer un nouveau pas vers l'objectif de «mieux légiférer» à l'échelon de l'UE. L'on a eu soin de prendre en compte l'ensemble des nombreux avis du CESE concernant ce sujet, avis qui représentent déjà un corps de doctrine très important et dont l'héritage est intégré et considéré comme bienvenu dans le présent avis.

#### 4. Aperçu d'une meilleure réglementation, d'une meilleure mise en œuvre et d'une meilleure application du droit communautaire

4.1 L'idée de mieux «légiférer», qui privilégie le point de vue des utilisateurs de la législation <sup>(5)</sup>, englobe un certain nombre de principes qui ont pris de plus en plus de relief au cours des dernières années: consultation préalable, lutte contre l'inflation législative, élimination des textes législatifs ou des propositions

<sup>(4)</sup> L'on trouvera de plus amples informations dans l'article d'Helena HAAPIO, «An Ounce of Prevention — Proactive Legal Care for Corporate Contracting Success» (Une pincée de prévention — précautions juridiques proactives pour le succès des contrats d'entreprise), publié dans la revue juridique finlandaise JFT, revue éditée par l'association des juristes de Finlande, n° 1/2007, ainsi que dans les documents suivants: «A Proactive Approach to Contracting and Law» (Une approche proactive des contrats et du droit), Helena HAAPIO, Turku 2008 et «A Proactive Approach» (Une approche proactive), Volume 49 des Scandinavian Studies in Law (Études juridiques scandinaves), Peter WAHLGREN & Cecilia MAGNUSSON SJÖBERG, Stockholm 2006; voir le site: <http://www.cenneth.com/sisl/tom.php?choice=volumes&page=49.html>.

<sup>(5)</sup> Comme l'a très justement indiqué l'avis du CESE «Mieux légiférer» (JO C 24, 31.1.2006, p. 39, paragraphe 1.1.2., M. RETUREAU, rapporteur), «Mieux légiférer, c'est avant tout se placer au niveau de l'utilisateur de la norme juridique. D'où l'importance d'une démarche participative, qui organise la consultation préalable et prend en compte la représentativité des organisations de la société civile et des partenaires sociaux ...».

législatives devenus désuets, allègement des charges et des frais administratifs, simplification de l'acquis communautaire, amélioration de l'élaboration des propositions législatives, supposant notamment des analyses d'impact ex ante et ex post, réduction de la législation à l'essentiel et attention particulière accordée aux objectifs et à la robustesse de la législation, tout en faisant en sorte que celle-ci reste flexible.

4.2 La Commission européenne <sup>(6)</sup>, le Parlement européen <sup>(7)</sup> et le Comité économique et social

européen <sup>(8)</sup> plaident depuis longtemps pour que les efforts visant à mieux légiférer, simplifier et communiquer s'inscrivent parmi les principaux objectifs politiques dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur. Parmi les premiers documents consacrés à ce sujet, il convient de ne pas oublier l'important RAPPORT MOLLITOR, qui date de 1995, et qui contient 18 recommandations, lesquelles sont toujours d'actualité <sup>(9)</sup>.

4.3 Dans l'idée de mieux légiférer, interviennent aussi les notions de proportionnalité et de subsidiarité, et cette idée peut signifier que les parties concernées participent à l'élaboration de la législation, et ce par le moyen de l'autorégulation et de la corégulation, sous la surveillance étroite du législateur, comme le prévoit l'Accord interinstitutionnel (AII) de 2003 «Mieux légiférer» <sup>(10)</sup> et comme l'évoquent les rapports annuels successifs de la Commission européenne.

<sup>(6)</sup> Principaux documents de la Commission concernant ce thème:

- «Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable», COM(2001) 264 final;
- «Communication sur l'analyse d'impact», COM(2002) 276 final;
- «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», COM(2002)278 final;
- «L'obtention et l'utilisation d'expertise», COM(2002) 713 final.
- «Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire», COM(2003) 71 final;
- «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire», COM(2005) 535 final;
- «Examen stratégique du programme» «Mieux légiférer» dans l'Union européenne, COM(2006) 689;
- «Premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire», COM(2006) 690 final;
- «Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de simplification de l'environnement réglementaire», COM(2008) 33 final;
- «Guide pratique commun à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires».

<sup>(7)</sup> Principaux documents du Parlement européen:

- «Rapport sur Mieux légiférer 2004: application du principe de subsidiarité — 12<sup>e</sup> rapport annuel», A6-0082/2006;
- «Rapport sur les 21<sup>e</sup> et 22<sup>e</sup> rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2003 et 2004)», A6-0089/2006;
- «Rapport sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law)», A6-0259/2007;
- «Rapport sur le programme "Mieux légiférer" dans l'Union européenne», A6-0273/2007;
- «Rapport sur la réduction au minimum des dépenses administratives imposées par la législation», A6-0275/2007;
- «Rapport sur Mieux légiférer 2005: application des principes de subsidiarité et de proportionnalité — 13<sup>e</sup> rapport annuel», A6-0280/2007;
- «Rapport sur le réexamen du marché unique: combattre les obstacles et l'inefficacité par une meilleure mise en œuvre et une meilleure application», A6-0295/2007;
- «Rapport sur le 23<sup>e</sup> rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2005)», A6-0462/2007.

<sup>(8)</sup> Principaux documents du CESE:

- Avis sur «La simplification de la réglementation au sein du Marché unique (OMU)», JO C 14, 16.1.2001, p. 1;
- Avis sur «La simplification», JO C 48 du 21.2.2002, p. 130;
- Avis sur «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire», COM(2001) 726 final, JO C 125 du 27.5.2002, p. 105;
- Avis sur le thème de «La simplification, considérée plus particulièrement sous l'angle de la gouvernance européenne: mieux légiférer», JO C 133, 6.6.2003, p. 5;
- Avis sur «Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire», COM(2003) 71 final, JO C 112 du 30.4.2004, p. 4;
- Brochure intitulée «Où en est le marché unique élargi? — 25 Constats de l'Observatoire du marché unique» CESE C-2004-07-FR.
- Rapport d'information sur «Corégulation et autorégulation: L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique», CESE 1182/2004 fin;
- Brochure intitulée «L'amélioration du cadre réglementaire de l'Union européenne, en amont et en aval — Une véritable priorité politique», CESE-2005-16-FR;
- Avis émis sur saisine de la Présidence britannique et portant sur le thème: «Mieux légiférer», JO C 24 du 31.1.2006, p. 39;
- Avis sur «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire?», JO C 24 du 31.1.2006, p. 52;
- Avis sur le thème: «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire», COM(2005) 535 final, JO C 309 du 16.12.2006, p. 18;
- Avis émis sur saisine de la Commission européenne et concernant la «Simplification de l'environnement réglementaire du secteur des machines», JO C 10 du 15.1.2008, p. 8.

<sup>(9)</sup> Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative — résumé et propositions (COM(95) 0288 — C4-0255/95 — SEC(95) 1379). Il convient de faire état tout particulièrement du rapport MANDELKERN (novembre 2001) et des recommandations qu'il contient, lesquelles sont résumées dans l'avis du CESE JO C 125, 27.5.2002, p. 105 (M. WALKER, rapporteur).

<sup>(10)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:FR:PDF>.

4.4 Mieux légiférer n'est pas nécessairement synonyme de moins de législation ou synonyme de déréglementation <sup>(11)</sup>, et au contraire, la sécurité juridique constitue l'une des exigences essentielles d'un marché unique pleinement opérationnel <sup>(12)</sup>.

4.5 Depuis l'année 2000, l'Observatoire du marché unique (OMU) du CESE concentre son intérêt sur les initiatives des parties prenantes qui, du point de vue de la société civile, anticipent sur les actions visant à mieux légiférer. Suivant de très près (en sa qualité de forum institutionnel où s'exprime la société civile organisée) le programme de travail de la Commission européenne, le CESE a, au fil des années, conseillé la Commission dans un certain nombre d'avis portant sur des questions relatives à l'amélioration de la réglementation <sup>(13)</sup>.

4.6 Conjointement avec la Commission européenne, l'OMU a mis en place une base de données consacrée à l'autorégulation et à la corégulation en Europe <sup>(14)</sup>. À partir des renseignements recueillis concernant les initiatives en matière d'autorégulation, l'OMU entend désormais travailler sur des modèles (indices d'efficacité, lignes directrices concernant le suivi et la mise en œuvre, etc.) et établir un groupement rassemblant cercles universitaires, groupes de réflexion, parties prenantes et institutions autour des questions d'autorégulation et de corégulation.

## 5. Un brin de prévention: l'approche proactive

5.1 Dans le domaine du droit, l'accent est traditionnellement mis sur *le passé*. La recherche juridique porte principalement sur les *manquements* — lacunes, retards ou violations du droit.

5.2 L'optique qui caractérise l'approche *proactive* est différente; elle porte sur *l'avenir*. Être *proactif* est à l'opposé d'une attitude *réactive* ou *passive*. La démarche que l'on qualifie expressément d'*approche proactive de la pratique du droit* a vu le jour en Finlande dans les années 1990. L'*école nordique du droit proactif* (Nordic School of Proactive Law) a été créée en 2004 <sup>(15)</sup> afin de développer davantage les méthodes concrètes et les théories juridiques liées à cette discipline émergente.

5.3 Le terme «*proactif*» exprime une action par anticipation, une prise de contrôle, une initiative propre <sup>(16)</sup>. Ces éléments relèvent tous de *l'approche proactive de la pratique du droit* qui distingue deux autres aspects de la *proactivité*. Le premier correspond à la dimension *incitative* (promouvoir ce qui est souhaitable; encourager les bons comportements), le second à la dimension *préventive* (éviter ce qui ne se produise pas, ce qui n'est pas souhaitable, prévenir la concrétisation de risques juridiques).

5.4 L'approche proactive de la pratique du droit met l'accent sur les *succès* plutôt que sur les échecs. Il s'agit de prendre l'initiative afin de favoriser et de renforcer les facteurs qui mèneront à la réussite. Le *droit proactif* trouve ses origines dans la *pratique des contrats proactifs* <sup>(17)</sup>. L'objectif premier était de créer un cadre afin d'intégrer la prévisibilité juridique dans le traitement concret des affaires quotidiennes et de fondre ensemble de bonnes pratiques contractuelles et juridiques et de bonnes pratiques en matière de gestion des projets, de la qualité et des risques.

5.5 S'il est vrai que le *droit proactif* s'inspire considérablement du *droit préventif* <sup>(18)</sup>, il n'en reste pas moins que ce dernier aborde généralement les problèmes d'un point de vue de juriste, mettant l'accent sur la prévention des risques juridiques et des litiges. Le *droit proactif*, quant à lui, s'efforce avant tout de *garantir le succès* et de permettre la réalisation des objectifs souhaités dans le contexte existant. Si l'on fait l'analogie avec les soins de santé et la médecine préventive, l'on peut dire que le *droit proactif* associe certains aspects de la promotion de la santé à d'autres qui relèvent de la prévention des maladies; il s'agit d'aider les individus et les entreprises à rester en «bonne santé juridique» et à éviter les «pathologies» que sont les incertitudes, les conflits et les litiges.

<sup>(11)</sup> Dans son avis CES sur «simplification de la réglementation au sein du Marché unique» JO C 14, 16.1.2001, p. 1 (M. VEVEER, rapporteur), le CESE reconnaissait déjà qu'il «ne s'agit pas de prôner une déréglementation brutale et simpliste qui irait à l'encontre de la qualité des produits, des services, des intérêts collectifs de tous les utilisateurs qu'ils soient entrepreneurs, salariés, ou consommateurs. L'économie et la société ont besoin de règles pour bien fonctionner» (paragraphe 2.8). Dans son avis «Mieux légiférer» (JO C 24, 31.1.2006, p. 39), le CESE déclarait que «Simplifier, c'est réduire autant que possible la complexité du droit, mais cela ne signifie pas qu'il faille forcément réduire de façon drastique l'œuvre législative communautaire ou déréglementer, sinon cela irait à l'encontre de l'attente de sécurité émanant de la société civile, et des besoins de sécurité juridiques et de stabilité exprimés par les entreprises, notamment les PME.»; et dans son avis sur le «Réexamen du marché unique» (JO C 93, 27.4.2007, p. 25, M. CASIDY, rapporteur), le CESE se souvenait que «adopter moins de réglementations ne conduira pas nécessairement à améliorer l'environnement réglementaire» (paragraphe 1.1.7).

<sup>(12)</sup> *Le plus du moins (de législation)* («Less (legislation) is more»), [http://bre.berr.gov.uk/regulation/news/2005/050720\\_bill.asp](http://bre.berr.gov.uk/regulation/news/2005/050720_bill.asp).

<sup>(13)</sup> Le Comité a aussi apporté à de nombreuses reprises des contributions aux Présidences du Conseil de l'UE sous forme d'avis (JO C 175 du 27.7.2007).

<sup>(14)</sup> <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

<sup>(15)</sup> Voir le site <http://www.proactivelaw.org>.

<sup>(16)</sup> Les définitions du terme *proactif* que proposent les dictionnaires insistent sur deux éléments clefs. Il y a, en premier lieu, la notion d'*anticipation*; on agit avant qu'un événement futur ne se produise, notamment en «anticipant de futurs problèmes, besoins ou changements» (en anglais, voir le «Merriam-Webster Online Dictionary»). Mais ce terme exprime également l'idée d'une *prise de contrôle*, le fait de *provoquer un changement*: «contrôler une situation en provoquant un événement au lieu d'attendre d'avoir à y réagir une fois qu'il se sera produit de lui-même» (en anglais, voir le *proactive*. Dictionary.com. WordNet® 3.0. Princeton University). Les récentes recherches consacrées au comportement proactif reposent sur des définitions similaires. Ainsi par exemple, Parker et al. (2006) définissent ce type de comportement comme une action anticipative que l'on mène suite à une décision personnelle et qui vise à changer et à améliorer sa situation ou ce que l'on est. Voir le programme de recherche sur la proactivité dans les organisations <http://proactivity.group.shef.ac.uk/>.

<sup>(17)</sup> Le premier livre consacré aux *contrats proactifs* a été publié en finnois en 2002: Soile POHJONEN: «*Ennakoiva sopiminen*». Helsinki 2002.

<sup>(18)</sup> Louis M. BROWN fut le premier à avoir ainsi nommé cette approche dans son ouvrage intitulé «*Manual of preventive law*» (manuel de droit préventif), Prentice-Hall, Inc., New-York 1950.



## 6. Comment l'approche proactive de la pratique du droit peut-elle contribuer encore davantage à l'amélioration des réglementations ainsi qu'à une meilleure mise en œuvre et à une meilleure application du droit communautaire?

6.1 L'une des finalités essentielles de l'Union européenne est d'offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice exempt de frontières intérieures; un espace fondé sur les principes de transparence et de contrôle démocratique. Mais l'on n'instaura pas la justice simplement en ouvrant l'accès aux tribunaux ou en créant des recours pouvant être intentés a posteriori. Il faut avant tout offrir aux individus et aux entreprises une base juridique solide afin qu'ils puissent fonctionner avec succès.

6.2 Les individus et les entreprises attendent du législateur un degré raisonnable de sécurité, de clarté et de cohérence, pour pouvoir définir leurs objectifs, mettre en œuvre leurs projets et obtenir des résultats prévisibles.

6.3 Il ne fait aucun doute que le législateur devrait se préoccuper de savoir si les individus et les entreprises possèdent suffisamment d'informations sur les cas où la loi s'applique à eux et sur les renseignements qu'ils peuvent se procurer, le cas échéant, concernant leur situation juridique. Le législateur doit également se demander s'ils connaissent les éventuels moyens permettant d'éviter un litige ou d'en résoudre un en ayant recours à la voie la plus appropriée<sup>(19)</sup>. La pratique, ainsi que la recherche, montrent qu'aujourd'hui, les individus et les entreprises — en particulier les consommateurs et les PME — ne sont pas toujours suffisamment informés.

6.4 Dans leur accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont défini un certain nombre d'engagements et d'objectifs communs afin d'améliorer la qualité du travail législatif et de promouvoir la simplicité, la clarté et la cohérence lors de l'élaboration des lois de même que la transparence du processus législatif.

6.5 Il est cependant évident que l'amélioration des réglementations ne saurait être obtenue uniquement grâce aux efforts des institutions signataires<sup>(20)</sup>. Il faut développer et renforcer les programmes de simplification et les autres initiatives aux niveaux national et régional. Un engagement coordonné est indispensable et il y a lieu d'y associer non seulement les autorités nationales, régionales et locales chargées de mettre en œuvre le droit communautaire, mais également les utilisateurs de la législation<sup>(21)</sup>.

<sup>(19)</sup> Voir «Justice civile 2000 — Une vision du système de la justice civile dans l'ère de l'information de l'an 2000» («civil.justice.2000 — A Vision of the Civil Justice System in the Information Age 2000» <http://www.dca.gov.uk/consult/meta/cj2000fr.htm#section1>)

<sup>(20)</sup> Dans l'avis sur «La simplification de la réglementation au sein du Marché unique (OMU)» JO C 14, 16.1.2001, p. 1, le rapporteur, M. VEVEER, attirait déjà l'attention sur le fait «que la quasi-totalité des règles européennes est exclusivement issue du cercle étroit des institutions européennes dotées d'un pouvoir de décision ou de codécision» et que «[c]ette déficience d'une culture de partenariat, non seulement consultatif mais le cas échéant codécisionnel avec les milieux socioprofessionnels, au bénéfice d'une approche de décision essentiellement politique et administrative, nuit à l'implication et la responsabilisation des acteurs de la société civile dans une politique de simplification» (paragraphe 3.5).

<sup>(21)</sup> Les liens entre l'administration de l'UE et les administrations nationales et régionales ont été soulignés dans l'avis CESE JO C 325, 30.12.2006, p. 3 (M. van IERSEL, rapporteur).

6.6 L'Union européenne a déjà pris des mesures qui vont dans le sens de l'approche proactive. À cet égard, le CESE marque sa satisfaction sur ce qui suit:

- la décision de créer un marché unique, et, ultérieurement, une monnaie unique;
- le fait que les partenaires sociaux puissent, en vertu du traité, négocier le contenu de la législation en matière sociale;
- le «Small Business Act» (SBA) / «penser d'abord aux petits» (COM(2008) 394 final, 25.6.2008), et son annexe sur l'échange de bonnes pratiques en matière de politique des PME<sup>(22)</sup>;
- les exemples de bonnes pratiques en provenance des États membres, exemples qui servent d'inspiration à la mise en œuvre du SBA<sup>(23)</sup>, ainsi que les exemples recueillis dans le cadre de la Charte européenne des petites entreprises et:
- le Prix de l'entreprise européenne, qui distingue l'excellence en matière de promotion de l'esprit d'entreprise régional;
- les lignes directrices révisées de la Commission en ce qui concerne l'analyse d'impact;
- le réseau SOLVIT, qui est un réseau en ligne de résolution de problèmes;
- le service d'assistance en matière de droit de la propriété intellectuelle;
- les encouragements de la Commission à la mise au point de normes européennes;
- le site Internet et la base de données du CESE concernant l'autorégulation et la corégulation.

6.7 Pour le moment ces mesures paraissent quelque peu disparates, et il ne semble pas que l'on mène beaucoup de recherches ou que l'on tire les leçons transsectorielles de l'expérience acquise. Il vaudrait la peine d'étudier les résultats des mesures prises ainsi que leur intérêt, les conséquences qu'elles comportent et leur valeur en tant que solutions applicables à d'autres domaines. Le CESE propose que ces initiatives fassent l'objet d'un suivi rigoureux et qu'elles soient utilisées pour la mise en évidence et le partage des meilleures pratiques.

6.8 Par ailleurs, certains exemples récents de problèmes et de difficultés qui n'avaient pas de raison d'être sont de nature à illustrer la nécessité d'une approche proactive:

- la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur (connue sous le nom de directive «Bolkestein») <sup>(24)</sup>;

<sup>(22)</sup> Avis CESE JO C 27, 3.2.2009, p. 7 (M. CAPPELLINI, rapporteur) et avis CESE en cours d'élaboration, (M. MALOSSE, rapporteur).

<sup>(23)</sup> Cf. annexe 1 à la communication ci-dessus.

<sup>(24)</sup> Avis CESE JO C 175, 27.7.2007, p. 14, (M<sup>me</sup> ALLEWELDT, rapporteuse).

- la directive 2005/29/CE du 11.5.2005 sur les pratiques commerciales abusives <sup>(25)</sup>;
- la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 sur les contrats de crédit aux consommateurs <sup>(26)</sup>, bien qu'elle soit déjà, d'une manière générale, contestée par presque toutes les parties concernées <sup>(27)</sup>;
- l'ensemble du paquet sur «l'acquis» <sup>(28)</sup> en matière de protection des consommateurs, que l'on s'accorde généralement à considérer comme mal élaboré, mal transposé et mis en œuvre de manière peu satisfaisante <sup>(29)</sup>;
- le travail sur le «cadre de référence commun» dont l'objet louable est de simplifier la législation en matière de droit des contrats, mais qui a abouti à un «monstre» d'environ 800 pages, et ce uniquement pour la «partie générale» <sup>(30)</sup>;
- la récente proposition de directive sur l'immigration <sup>(31)</sup>;
- l'échec reconnu en ce qui concerne les services financiers de détail, et en particulier pour ce qui est du surendettement <sup>(32)</sup>;

<sup>(25)</sup> Avis CESE JO C 108, 30.4.2004, p. 81, (M. HERNÁNDEZ BATALER, rapporteur).

<sup>(26)</sup> JO L 133, 22.5.2008, p. 66.

<sup>(27)</sup> Avis CESE JO C 234, 30.9.2003, p. 1, (M. PEGADO LIZ, rapporteur).

<sup>(28)</sup> Au moins les 8 directives choisies parmi les 22 que l'on connaît pour être l'essentiel de l'acquis en matière de protection des consommateurs: «Contrats négociés en dehors des établissements commerciaux» (directive 85/577/CEE du 20.12.1985), «Voyages, vacances et circuits à forfait» (directive 90/314/CEE du 13.6.1990), «Clauses abusives dans les contrats conclus par des consommateurs» (directive 93/13 du 5.4.1993), «Acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers» (directive 94/47/CE du 26.10.1994), «Contrats à distance» (directive 97/7/CE du 20.5.1997), «Indication des prix» (directive 98/6/CE du 16.2.1998), «Actions en cessation» (directive 98/27/CE du 19.5.1998) et «La vente et les garanties des biens de consommation» (directive 1999/44/CE du 25.5.1999).

<sup>(29)</sup> Avis CESE JO C 256, 27.10.2007, p. 27, (M. ADAMS, rapporteur).

<sup>(30)</sup> Cf. «EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis» (recueil de droit communautaire de la consommation — analyse comparée), Université de Bielefeld, (12.12.2006), Professeurs Hans SCHULTE-NOLKE et Christian TWIG-FELSENER, et Dr. Martin EBERS.

<sup>(31)</sup> Avis CESE JO C 44, 16.2.2008, p. 91, (M. PARIZA CASTAÑOS, rapporteur).

<sup>(32)</sup> Cf. «Rapport de suivi du marché unique des services financiers 2006» du 21.2.2007 et les avis JO C 151, 17.6.2008, p. 1, «*Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique*», (M. IOZIA et M<sup>me</sup> MADER SAUSSAYE, rapporteurs); JO C 44, 16.2.2008, p. 74 sur «*Le crédit et l'exclusion sociale dans la société de l'abondance*», (M. PEGADO LIZ, rapporteur); JO C 65, 17.3.2006, p. 113 sur le *Livre vert: «Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne*», M. BURANI, rapporteur); JO C 27, 3.2.2009, p. 18 sur le «*Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*», (M. GRASSO, rapporteur).

- le déficit de transposition, qui va en s'aggravant dans les États membres, et que même la Commission reconnaît <sup>(33)</sup>.

6.9 Le présent avis a pour objet de montrer de quelle manière *l'approche proactive de la pratique du droit* peut aider à mieux régler en proposant un nouveau mode de pensée; celui-ci prend pour point de départ les besoins quotidiens et les aspirations des individus et des entreprises au lieu de se focaliser sur les instruments juridiques et la manière dont ils devraient être employés.

6.10 Cela signifie que lorsqu'il élabore les lois, le législateur devrait s'efforcer d'édicter des règles opérationnelles efficaces répondant à des besoins concrets et mises en œuvre de façon à ce que leurs objectifs fondamentaux soient atteints. Il conviendrait de communiquer sur les règles selon des modalités qui aient du sens pour les destinataires de ces règles, de sorte qu'elles puissent être comprises et respectées par ceux qu'elles affectent.

6.11 Le cycle de vie d'un instrument législatif ne débute pas au moment de l'élaboration d'une proposition, ni ne s'achève avec l'adoption formelle de cette proposition. Un instrument législatif n'est pas une fin en soi; il s'agit, en effet, de l'appliquer avec succès. De même, son application ne correspond pas uniquement à une mise en œuvre par les institutions. Elle suppose aussi l'adoption, l'acceptation par les individus et les organismes concernés et, le cas échéant, un changement de comportement de ceux-ci. À cet égard, des travaux de recherche montrent que lorsque les partenaires sont associés à la négociation de conventions qui passent ensuite dans le droit européen, le droit s'applique de manière plus satisfaisante.

6.12 Il est possible de prévoir certaines des conséquences, y compris au plan pratique, de cette approche pour le processus décisionnel en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'application de la législation communautaire.

6.12.1 Au premier rang de ces conséquences, il convient d'évoquer la participation active et efficace, et non la simple consultation, des acteurs concernés avant et pendant l'élaboration d'une proposition et tout au long du processus décisionnel. Ainsi, il y aurait au départ des problèmes de la vie réelle et des solutions à ces problèmes: le processus décisionnel prendrait la forme d'un dialogue continu et d'un apprentissage mutuel fondé sur la réalisation d'objectifs précis <sup>(34)</sup>.

<sup>(33)</sup> Cf. la communication de la Commission intitulée «*Pour une Europe des résultats — Application du droit communautaire*» (COM(2007) 502 final), l'avis relatif à cette communication, JO C 204, 9.8.2008, p. 9, (M. RETUREAU, rapporteur) et l'article extrêmement intéressant intitulé «*Active Transposition of EU Legislation*» (transposition active du droit de l'Union européenne), du Dr. Michael KAEDING (EIPASCOPE 2007/03, page 27).

<sup>(34)</sup> Dans son avis sur la «*Simplification*», le CESE avait déjà indiqué qu'«*Il conviendrait cependant que le processus de consultation formelle ne se limite pas aux interlocuteurs sélectionnés par la Commission. Il est indispensable de faire participer toutes les parties concernées. (...) Le CESE a déjà recommandé d'élargir le processus de consultation en invitant toute partie intéressée à soumettre sa contribution de telle sorte qu'en fait, toute personne ait la faculté de participer à la consultation.*» (JO C 133, 6.6.2003, p. 5, paragraphes 4.1 et 4.1.1.1. (M. SIMPSON, rapporteur).

6.12.2 Ensuite, les analyses d'impact ne prendraient pas exclusivement en compte les aspects économiques et s'intéresseraient également à la dimension sociale et éthique. L'intérêt ne se limiterait pas à l'environnement des entreprises, mais s'étendrait aux consommateurs, destinataires finaux des mesures et des initiatives juridiques. Et l'on n'écouterait pas seulement l'avis de la société civile organisée, mais aussi celui des citoyens anonymes <sup>(35)</sup>.

6.12.3 Troisièmement, il s'agirait davantage d'anticiper des solutions plutôt que des problèmes, d'utiliser la loi pour atteindre des objectifs et les faire respecter, pour transformer les droits et les libertés en réalités tangibles dans un contexte culturel donné, au lieu de se focaliser sur une logique juridique formelle <sup>(36)</sup>.

6.12.4 Les lois seraient, par ailleurs, élaborées pour être aussi directes, aussi proches de leurs utilisateurs que possible, et l'on veillerait à les rédiger dans un langage aisément compréhensible et clair. Leur contenu ferait l'objet d'une communication adéquate, tandis que leur mise en œuvre et leur application seraient accompagnées et guidées à chaque phase de leur cycle de vie.

6.12.5 De surcroît, les lois redondantes, incohérentes, obsolètes et non applicables seraient abrogées et l'on procéderait à une harmonisation de la compréhension des termes, des définitions, des descriptions, des limites et des interprétations afin de créer des cadres de référence communs <sup>(37)</sup>. Il est également fondamental de mettre fin à la création de néologismes ou d'Eurojargon au sens vague, que l'on utilise couramment sans que la majorité des gens n'en connaisse réellement la signification.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

Le Président du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

Le Secrétaire général du Comité économique et social européen  
Martin WESTLAKE

<sup>(35)</sup> Cf., notamment, les avis du CESE sur «Mieux légiférer» (JO C 24, 31.1.2006, p. 39) et sur «Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social» (JO C 175, 27.7.2007, p. 21), (M. RETUREAU, rapporteur pour les deux avis).

<sup>(36)</sup> Comme l'avait déjà souligné l'avis du CESE intitulé «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire?» (JO C 24, 31.1.2006, p. 52 M. van IERSEL, rapporteur) «Pour être applicable, une loi doit être suffisamment claire et pour être efficace, elle doit fournir une réponse adéquate à des problèmes spécifiques.(...) Des lois de mauvaise qualité sont à l'origine d'une pléthore législative et d'un excès de réglementations qui imposent des contraintes inutiles aux entreprises et engendrent la confusion parmi les citoyens.» (paragraphe 1.6).

<sup>(37)</sup> Une première approche de cette méthode se trouve définie dans la communication de la Commission intitulée «Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire» (COM(2003) 71 final), qui a fait l'objet de l'avis du CESE sur «Simplification» JO C 112, 30.4.2004, p. 4 (M. RETUREAU, rapporteur).

6.12.6 Il faudrait aussi agir en faveur de l'introduction de nouveaux domaines de liberté contractuelle, d'autorégulation et de corégulation, ainsi que de domaines qu'il serait possible de soumettre à des normes ou à des codes de conduite, et ce au niveau national et au niveau européen <sup>(38)</sup>; et enfin il conviendrait de mettre en évidence et d'éliminer les obstacles législatifs qui s'opposent à la réalisation de tels projets.

6.12.7 Enfin, l'approche législative privilégierait les lois-types («28<sup>es</sup> régimes») par rapport à une harmonisation totale trop détaillée et inutile, en prévoyant, dans tous les cas qui s'y prêtent, une marge considérable et adéquate pour l'autorégulation et la corégulation.

6.13 Tout cela pourrait commencer par des projets de recherche et un dialogue avec les parties concernées à propos du rôle spécifique de l'*approche proactive de la pratique du droit* d'un bout à l'autre du cycle de vie, et à tous les niveaux, de la réglementation. Parmi les premières étapes, pourraient figurer notamment des tables rondes ou des séminaires avec les milieux universitaires, avec des groupes de réflexion, avec les parties concernées et les institutions, afin de mettre en place un cadre et un plan d'action pour de nouvelles initiatives, dont l'objectif serait de mettre en œuvre, dans chaque cas, la perspective de l'approche proactive, d'une manière largement similaire à celle dont on applique les principes de subsidiarité et proportionnalité. Compte tenu de sa compétence évidente dans les matières qui touchent à la question de savoir comment mieux réglementer, l'OMU pourrait être la plate-forme qui convient pour la poursuite d'un débat sur l'*approche proactive de la pratique du droit*.

<sup>(38)</sup> Avis sur «Les priorités du marché unique 2005-2010» (JO C 255, 14.10.2005, p. 22, paragraphe 3), (M. CASSIDY, rapporteur).

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Relever les défis de la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) dans l'UE»**

(2009/C 175/06)

Le 17 janvier 2008, 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 gestion DEEE».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 octobre 2008 (rapporteuse: M<sup>me</sup> Sylvia GAUCI).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 119 voix pour et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) pourra permettre une simplification et, partant, une réduction de la charge administrative pesant sur les acteurs du marché.

1.2 Lors de l'examen de la directive, l'Union européenne, en coopération avec les autorités nationales, devrait veiller à ce qu'elle mette en place des conditions équitables dans tous les pays de l'UE. Cela sera bénéfique pour l'environnement, pour les entreprises et pour les citoyens européens.

1.3 Étant donné que les matériaux ont désormais plus de valeur qu'il y a cinq ou dix ans, bon nombre de déchets d'équipements électriques et électroniques échappent aux voies de collecte existantes. Par conséquent, certains de ces équipements ne sont pas traités comme il se doit. Des éléments dangereux et sans valeur provenant de réfrigérateurs hors d'usage, comme par exemple des condensateurs, sont retirés sans traitement. Aujourd'hui, les producteurs sont tenus responsables de la gestion des DEEE qu'ils contrôlent peu voire pas du tout. Il convient que tous les acteurs de la chaîne, y compris les ferrailleurs et les commerçants, soient soumis aux mêmes responsabilités.

1.4 L'école joue un rôle de premier ordre afin d'éduquer les jeunes citoyens au sujet de la contribution qu'ils peuvent apporter à la lutte contre les déchets. Il convient dès lors que les jeunes soient mis en garde contre les dangers liés à la fin de vie des déchets électriques et électroniques, afin de promouvoir la prévention, la réutilisation, la récupération et le recyclage. L'éducation incombe avant tout aux États membres, mais les organisations de producteurs peuvent également jouer un rôle majeur, comme l'atteste la pratique.

1.5 Le réexamen de la directive devrait permettre une meilleure interaction entre les dispositions visant à protéger la santé humaine et l'environnement, d'une part, et les règles affectant le bon fonctionnement du marché intérieur, de l'autre. Il convient en particulier que la définition du producteur ne crée davantage d'obstacles au marché intérieur. En outre, cela ira dans le sens d'un récent arrêt de la Cour européenne de justice selon lequel les mesures de protection de l'environnement ne peuvent être contraires aux principes du marché intérieur.

1.6 Actuellement, les systèmes collectifs basés sur les parts de marché se sont avérés judicieux pour gérer les DEEE comme il se doit. Il convient que la directive révisée ne crée aucun obstacle à la pratique consistant à partager les coûts de la gestion des DEEE en fonction des parts de marché. Pour ce qui est de l'annexe II, il y a lieu de veiller à ce qu'elle permette aux parties prenantes de poursuivre le développement des normes de traitement.

1.7 Enfin, une gestion performante du flux de déchets électriques et électroniques dans l'UE devrait contribuer à éradiquer l'exportation de ce type de déchets vers des pays tiers où les normes environnementales sont moins strictes et où le personnel traitant ces déchets est soumis à des risques plus élevés. Ainsi, la directive devrait réaliser son objectif social qui constitue à protéger l'environnement et à réduire l'impact des déchets sur la santé humaine. Il convient de promouvoir la mise en œuvre de normes de traitement dans les pays tiers.

## 2. Introduction

2.1 La directive 2002/96/CE <sup>(1)</sup> relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) a pour objectif de limiter le flux croissant de déchets d'équipements électriques et électroniques (EEE) et complète les mesures adoptées par l'Union européenne dans le domaine de la mise en décharge et de l'incinération des déchets.

2.2 Sur la base de nombreuses sources et de différentes estimations techniques, la valeur des nouveaux EEE mis sur le marché de l'UE des 27 est estimée à 10,3 millions de tonnes par an. De nombreuses prévisions laissent entendre que d'ici 2020, la quantité totale de DEEE croîtra entre 2,5 et 2,7 % par an, pour atteindre environ 12,3 millions de tonnes. En 2006, la quantité totale collectée s'élevait à deux millions de tonnes.

2.3 Il est dès lors important à ce stade d'évaluer si la directive DEEE a donné les résultats escomptés en termes de protection de l'environnement. Il convient également de voir si des améliorations sont possibles et quels sont les moyens le plus appropriés pour y parvenir.

<sup>(1)</sup> Avis CESE sur les DEEE, JO C 116 du 20.4.2001, pages 38-43.

2.4 La directive DEEE a notamment mis en place un certain nombre de modèles de gestion de déchets afin d'accroître le recyclage des équipements électriques et électroniques et de limiter la quantité totale de déchets à éliminer.

2.5 Les producteurs sont incités à concevoir des équipements électriques et électroniques plus respectueux de l'environnement et à tenir pleinement compte de la gestion des déchets. C'est la raison pour laquelle la directive DEEE implique la notion de responsabilité étendue du producteur. Afin de respecter la législation, les producteurs d'EEE devront prendre en considération la totalité du cycle de vie des produits électriques et électroniques, y compris les impératifs de durabilité, de revalorisation, de réparation, de démontage et de réutilisation de matériaux aisément recyclables. Ils sont également responsables de la reprise et du recyclage des équipements électriques et électroniques pour autant que ces derniers relèvent de l'une des dix catégories de produits (2). Enfin, ils sont tenus de communiquer des informations afin de démontrer leur respect de la législation.

2.6 La responsabilité étendue du producteur est engagée dès qu'un acteur du marché est inscrit sur l'un des registres nationaux de producteurs tenus par les pouvoirs publics nationaux de chaque État membre. Le terme «producteur» couvre divers types d'activités et inclut notamment toute personne qui fabrique et revend des équipements sous sa propre marque ou qui importe ou revend des équipements. La définition du terme «producteur» est suffisamment large pour inclure le plus grand nombre d'activités commerciales possible et parvenir ainsi à un programme de gestion efficace des DEEE. Toutefois, en raison de cette définition large, un même produit peut avoir plusieurs producteurs responsables de sa gestion, ce qui est juridiquement inacceptable.

2.7 La directive DEEE vise à encourager la collecte sélective en fixant des objectifs quantitatifs. Pour le 31 décembre 2006 au plus tard, les pays de l'UE devaient avoir atteint un taux moyen annuel de collecte sélective des DEEE provenant des ménages d'au moins quatre kilogrammes par habitant. Un nouvel objectif obligatoire devrait être fixé d'ici décembre 2008.

2.8 La directive DEEE promeut également la réutilisation et le recyclage et fixe à cet effet des objectifs en matière de récupération, de réutilisation et de recyclage.

2.9 Le dernier pilier sur lequel repose la directive DEEE est le rôle de l'utilisateur final, en d'autres termes le consommateur. Le consommateur a la possibilité de rendre son équipement sans frais. Afin de prévenir la production de déchets EEE dangereux,

- (2) — Catégorie 1 — gros appareils ménagers  
 — Catégorie 2 — petits appareils ménagers  
 — Catégorie 3 — équipement informatiques et de télécommunications  
 — Catégorie 4 — matériel grand public  
 — Catégorie 5 — matériel d'éclairage  
 — Catégorie 6 — outils électriques et électroniques (à l'exception des gros outils industriels fixes)  
 — Catégorie 7 — jouets, articles de loisirs et de sport  
 — Catégorie 8 — dispositifs médicaux  
 — Catégorie 9 — instruments de surveillance et de contrôle  
 — Catégorie 10 — distributeurs automatiques.

des interdictions et des restrictions sur certaines substances sont mises en œuvre sur la base de la directive 2002/95/CE (3).

### 3. Observations générales — Identification des problèmes

3.1 Les États membres étaient censés élaborer leurs plans nationaux d'action de gestion des DEEE en s'inspirant des mesures décrites ci-dessus afin de respecter la directive. Une première évaluation de la mise en œuvre de la législation relative aux DEEE dans les États membres conduit aux conclusions suivantes:

- le champ d'application de la directive a donné lieu à des divergences d'interprétation dans l'UE; en effet, un même produit ne tombe pas nécessairement dans le champ d'application de la directive dans tous les États membres, ce qui affecte les producteurs confrontés à différents degrés de réglementation en Europe;
- les objectifs en matière de collecte sont facilement atteints dans la plupart des pays de l'ancienne Europe des 15, mais demeurent des défis pour la plupart des nouveaux États membres;
- le taux de collecte pour les catégories de produits autres que la catégorie 1 est médiocre (4);
- les éléments de petite taille ne sont généralement pas amenés aux points de collecte, échappant ainsi aux canaux existants de gestion des DEEE;
- dans plusieurs États membres, la densité des points de collecte des DEEE n'est pas aussi forte qu'elle devrait l'être;
- l'établissement de rapports (5) sur la qualité du traitement des DEEE est insuffisant;
- les deux activités les plus génératrices de pesanteurs administratives sont l'inscription sur les registres nationaux de producteurs et l'établissement de rapports;
- la transposition par les États membres de la directive DEEE n'a lieu qu'après le 13 août 2004 — pour certains pays, elle n'est toujours pas achevée. Il est dès lors trop tôt pour procéder à une surveillance et à une évaluation sociale d'ensemble.

(3) La directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques exige des substituts pour plusieurs métaux lourds (plomb, mercure, cadmium et chrome hexavalent) ainsi que pour les biphenyles polybromés (PBB) et les polybromodiphényléthers (PBDE) dans les nouveaux équipements électriques et électroniques commercialisés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006.

(4) Voir note n° 2.

(5) Conformément à l'article 12 de la directive DEEE (Informations et établissement de rapports), «les États membres (...) recueillent, sur une base annuelle, des informations, y compris des estimations motivées, sur les quantités et les catégories d'équipements électriques et électroniques mis sur le marché, collectés par les différents canaux et réutilisés, recyclés et valorisés dans les États membres, ainsi que sur les déchets collectés exportés, en poids et, si cela n'est pas possible, en nombre».

#### 4. Observations particulières — Perspectives

4.1 La révision de la directive devrait viser à optimiser les résultats environnementaux (augmenter les collectes) et à accroître le rapport coût/efficacité de la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (meilleur traitement).

4.2 Relever les défis de la gestion des DEEE dans l'UE suppose aussi de réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises afin que ces dernières puissent investir des ressources dans l'amélioration de la performance environnementale de leurs activités, que ce soit au niveau de la conception des produits, des programmes de collecte, des systèmes de reprise ou de l'information des consommateurs.

4.3 Les gouvernements nationaux ainsi que des initiatives privées peuvent financer des programmes éducatifs dans les écoles afin que, dès leur plus jeune âge, les enfants connaissent les bonnes pratiques en matière de collecte et de recyclage des équipements électriques et électroniques. Ces programmes ayant vocation à être mis en œuvre à un niveau local, il convient que leur contenu soit adapté aux conditions et aux habitudes de consommation locales.

4.4 Les performances environnementales et le rapport coût/efficacité peuvent être améliorés de la manière suivante:

- transformer l'approche <sup>(6)</sup> orientée sur les produits en une approche axée sur le traitement par catégorie,
- différencier la fixation des objectifs pour les montants de collecte de déchets, les pourcentages de recyclage et les exigences en matière de traitement,
- créer des conditions égales pour les différents acteurs sur tout le territoire de l'UE, en particulier:
  - il convient que la définition du producteur couvre les mêmes opérateurs dans tous les États membres de l'UE. Pour ce faire, un opérateur commercialisant un produit sur le marché communautaire devrait être considéré comme le producteur dans chacun des marchés nationaux de l'UE;
  - le fonctionnement des registres nationaux de producteurs devrait être davantage harmonisé. La variété des exigences administratives imposées par les nombreux

dispositifs nationaux d'enregistrement et de financement entraîne en effet un surcoût pour les producteurs menant des activités transfrontalières sur le marché intérieur. Les registres de producteurs diffèrent en ce qui concerne la collecte d'informations auprès des producteurs, mais aussi pour ce qui est de leurs principes de fonctionnement. Parmi les différences observables entre registres, on notera en particulier les définitions de type d'équipement, les critères de poids, la base des chiffres indiqués et l'éventualité de vente à d'autres États membres. En outre, la fréquence et la périodicité de la communication des données varient également. Les institutions européennes pourraient émettre des recommandations et des lignes directrices afin d'atteindre cet objectif, par le biais d'une consultation appropriée avec les parties prenantes;

- un réseau européen de registres nationaux pourrait être mis en place afin d'assurer l'échange d'informations. Les producteurs pourraient se faire enregistrer dans un seul État membre, en fonction des activités qu'ils mènent dans toute l'UE. Cela allégerait la charge administrative pesant sur les producteurs, tout en permettant une mise en application plus efficace de la directive. Plus d'harmonisation et moins de bureaucratie faciliteraient la concrétisation des améliorations et des objectifs environnementaux;
- il convient d'harmoniser plus avant les exigences d'étiquetage pour la commercialisation d'équipements électriques et électroniques. Dans le cas contraire, la libre circulation des biens dans le marché intérieur se verrait continuellement limitée,
- clarifier — et donc faire appliquer de manière homogène — l'approche harmonisée dans les différents États membres,
- réfléchir sur la manière dont les gouvernements nationaux pourraient encourager la recherche afin d'améliorer les performances environnementales dans le domaine de la gestion des DEEE,
- enfin, analyser plus en détail le rôle des consommateurs dans la politique DEEE. En dernière analyse, c'est au consommateur qu'il appartient de retourner ses déchets électriques et électroniques et c'est lui qui paie, quelque soit le mode de financement choisi.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

<sup>(6)</sup> Voir la liste des catégories de produits à la note n° 2.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Nécessité d'une action concertée au niveau de l'Union européenne pour renforcer la société civile dans les zones rurales, en particulier dans le cas des nouveaux États membres»**

(2009/C 175/07)

Le 17 janvier 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème:

*«Nécessité d'une action concertée au niveau de l'Union européenne pour renforcer la société civile dans les zones rurales, en particulier dans le cas des nouveaux États membres».*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 octobre 2008 (rapporteur: M. KAMIENIECKI).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 107 voix pour, 6 voix contre et 11 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Très longtemps, la politique suivie à l'égard des régions rurales s'est concentrée exclusivement sur les questions liées directement à la production agricole. Il a fallu attendre la fin des années 1980 pour que se propage l'idée que les zones rurales présentent une trop grande diversité pour qu'il soit possible de leur appliquer des instruments politiques uniformes, conçus au niveau européen ou national, et que les objectifs de développement, l'égalité des chances et autres visées ne peuvent être concrétisés efficacement sans l'engagement et la participations des habitants mêmes des régions rurales.

1.2 Le débat qui s'est actuellement engagé sur la question de la politique agricole commune et de l'action menée en faveur des zones rurales est capital pour l'avenir des campagnes en Europe. Il importe qu'en plus des experts et des hommes politiques, les milieux ruraux eux-mêmes fassent entendre leur voix dans cette discussion.

1.3 L'initiative Leader constitue un bon exemple à cet égard, dans la mesure où les nouveaux États membres la voient comme une occasion de développer l'activité en milieu rural et d'y exploiter plus efficacement les ressources allouées au développement. Il est essentiel de garantir une assistance, sur des ressources tant communautaires que nationales, en faveur des diverses actions destinées à renforcer la société civile dans les régions rurales.

1.4 Dans chacun des pays d'Europe, la société civile des zones rurales prend forme sous l'influence des mutations économiques (accroissement de la concurrence sur les marchés), sociales (dépeuplement des campagnes) ou écologiques (changements climatiques) qui se manifestent avec une intensité accrue depuis quelques décennies. Ces processus concomitants se surimposent à de profonds facteurs historiques qui conditionnent le développement économique. Dans les nouveaux États membres, les changements qui affectent les zones rurales sont particulièrement spectaculaires.

1.5 Une méthode privilégiée pour favoriser l'essor de la société civile dans les campagnes doit être d'adapter les outils de développement aux besoins et possibilités concrètes des zones rurales, cette action exigeant que l'on recoure toujours davantage à une démarche qui procède de la base vers le sommet. L'enseignement peut également jouer un rôle essentiel sur ce point.

1.6 C'est dès la fin des années 1980 que les premières organisations non gouvernementales sont apparues en Europe centrale et orientale. Par rapport à celles qui sont actives dans les pays de l'UE des Quinze, elles se heurtent sans cesse à des obstacles plus nombreux, qui ont partie liée avec les disparités dans le degré de développement économique, un accès plus difficile aux nouvelles technologies et aux diverses sources de financement, notamment privées, ainsi qu'avec l'encadrement juridique ou encore l'attitude des autorités publiques.

1.7 Il convient de veiller davantage qu'on ne l'a fait jusqu'à présent à garantir aux organisations rurales l'accès à des ressources financières. Ce financement doit être stable et souple et pouvoir être affecté à la couverture des frais qu'elles encourent pour leur fonctionnement même (subventions institutionnelles).

1.8 Des mécanismes institutionnalisés doivent être spécifiquement prévus pour assurer un renforcement des potentialités que recèlent les organisations rurales, y compris dans les pays qui se préparent à adhérer à l'UE. Il est indispensable de mettre en œuvre différents types d'outils, grâce auxquels les communautés villageoises accéderont plus facilement à l'information.

1.9 Généralement moins bien formés et accédant plus difficilement à l'information, les habitants des villages butent sur de gros problèmes pour trouver leurs marques dans un environnement en mutation rapide.

1.10 Dans l'ensemble de l'UE, le développement de la société civile en milieu rural se heurte aux obstacles suivants:

- les barrières en matière d'accès au savoir et à l'information,
- le déficit de compétences pour le lancement d'activités économiques,
- les problèmes de démographie ou d'inégalité des droits entre femmes et hommes <sup>(1)</sup>,
- des infrastructures sociales d'un niveau inférieur à celles des villes.

<sup>(1)</sup> Le CESE a traité du problème des femmes en milieu rural dans son avis JO C 204 du 18.7.2000, p. 29.

1.11 Au niveau de la politique nationale, il est nécessaire d'arriver à coordonner davantage les décisions qui sont prises en faveur des zones rurales dans le domaine des soins de santé, de l'éducation et de l'aide sociale avec la politique agricole au sens strict du terme. De même il s'impose de lancer des actions qui encouragent le renforcement des relations entre la campagne et la ville.

1.12 Les instruments qui permettent aux habitants des zones rurales de trouver des sources de revenus autres que l'agriculture sont toujours trop rares. Le rôle de l'État consiste ici à créer les conditions d'un dialogue entre ses institutions et la collectivité.

1.13 Les pouvoirs locaux ont une mission essentielle à assumer. Ils doivent assurer une fonction de catalyseurs pour le développement des sociétés rurales et les encourager à entreprendre des activités communautaires.

1.14 Dans les nouveaux États membres, le problème du manque de confiance entre les représentants de la société civile et les collectivités locales se pose de manière particulièrement aiguë. Les organisations de la société civile considèrent que les municipalités sont un frein pour la réalisation d'initiatives communautaires, tandis que les édiles redoutent d'être concurrencés par les dirigeants des communautés locales.

1.15 Il conviendrait d'envisager d'introduire à plus large échelle un dispositif qui vérifie de quelle manière telle ou telle disposition légale juridique, sans lien direct avec la ruralité mais concernant par exemple l'éducation ou les marchés publics, influe sur la situation des zones rurales.

## 2. Le contexte

2.1 Les évolutions qui se produisent dans les zones rurales de l'UE nous forcent à nous interroger sur les directions que prendra le développement des communautés qui vivent à la campagne, sur leur capacité à décider elles-mêmes de leur avenir et sur la mesure dans laquelle l'action politique, le droit et les institutions publiques apportent un soutien aux relations qui se créent entre les gens ou les besoins de coopération qui se font jour.

2.2 Toute une série de fonctions sont assignées à la société civile, si bien que l'on peut affirmer qu'elle facilite l'existence et comble l'espace entre les individus et les familles, d'une part, et l'État, d'autre part.

2.3 L'intégration européenne influe sur la dynamique de la transformation qui se produit dans les campagnes et l'une des missions les plus importantes du CESE consiste à suivre ce processus dans un souci de jeter les fondements de la société civile.

2.4 Dans chacun des pays d'Europe, la société civile des zones rurales prend forme sous l'influence des mutations économiques (accroissement de la concurrence sur les marchés), sociales (dépeuplement des campagnes) ou écologiques (changements climatiques) qui se manifestent avec une intensité accrue depuis quelques décennies. Ces processus concomitants se surimposent à de profonds facteurs historiques qui conditionnent le développement économique.

2.5 Dans les nouveaux États membres, les changements qui affectent les zones rurales sont particulièrement spectaculaires. Ils touchent simultanément tous les aspects de l'existence, dans la sphère économique (y compris, par exemple, le secteur bancaire) mais aussi sociale (réformes des soins de santé, du régime de sécurité sociale) et juridique (bouversements dans le rôle des collectivités locales, droit des organisations non gouvernementales, réglementations fiscales et financières, etc.).

2.6 Les travailleurs des grandes exploitations agricoles de production, dans lesquelles les traits traditionnels de la société rurale se trouvèrent défigurés, représentent l'héritage de l'époque qui nous a précédés.

2.7 Généralement moins bien formés et accédant plus difficilement à l'information, les habitants des villages butent sur de gros problèmes pour trouver leurs marques dans un environnement en mutation rapide.

2.8 Dans les pays de l'UE des Quinze, la réalisation de ces processus a été en partie plus précoce et s'est étalée sur un laps de temps plus étendu. Cependant, même ces États n'ont pas réussi à éviter les effets négatifs induits par la concentration de la production agricole.

2.9 En outre, les Quinze sont nettement plus conscients que les nouveaux États membres de la valeur que présentent les régions rurales. Dans ces derniers, l'opinion publique et les médias portent plus souvent leur attention sur les problèmes liés à l'agriculture.

2.10 C'est dès la fin des années 1980 que sont apparues les premières organisations non gouvernementales en bonne et due forme dont l'objectif était de soutenir le développement des campagnes d'Europe centrale et orientale. Par rapport à celles qui sont actives dans les pays de l'UE des Quinze, elles se heurtent sans cesse à des obstacles plus nombreux, qui ont partie liée avec les disparités dans le degré de développement économique, un accès plus difficile aux nouvelles technologies et aux diverses sources de financement, notamment privées, ainsi qu'avec l'encadrement juridique ou encore l'attitude des autorités publiques, qui sont inexpérimentées ou méfiantes à l'endroit de la coopération avec le secteur social.

2.10.1 Les données officielles, par exemple celles qui portent sur le nombre d'organisations non gouvernementales par rapport à la population totale, démontrent que le niveau d'engagement social est moins élevé dans les régions rurales. Cependant, si l'on prend en considération les groupes à caractère informel, les liens de voisinage, ainsi que le niveau d'implication des villageois dans les affaires qui concernent le territoire où ils habitent, ou encore la connaissance des initiatives prises par les pouvoirs locaux, il s'avérera que ce type de capital social est parfois plus développé à la campagne que dans les grandes villes.

2.11 Depuis le début du vingt et unième siècle, on peut observer que le développement des organisations rurales connaît une accélération notable dans l'UE. En outre, elles ont commencé à collaborer entre elles et à créer des structures au niveau régional et national. Dans certains pays, elles ont été calquées sur le modèle de la Scandinavie, où chaque village compte ses associations locales. Dans d'autres, les organisations non gouvernementales actives dans les campagnes ont constitué des ententes nationales ou «forums» voués à la coopération, à l'échange d'expériences et à la représentation des collectivités rurales dans leurs contacts avec les autorités. Bénéficiant du soutien d'organisations scandinaves, des



groupements de ce type qui sont actifs dans les nouveaux États membres ont fondé la coordination Prepare («Partenariat pour l'Europe rurale»), qui les aide à s'assister mutuellement et à parfaire leur mode de fonctionnement.

### 3. L'Union européenne et la société civile en zone rurale

3.1 Très longtemps, la politique suivie à l'égard des régions rurales s'est concentrée exclusivement sur les questions liées directement à la production agricole, traitée de manière homogène pour l'ensemble du territoire. En revanche, l'action concernant, par exemple, les investissements d'infrastructure en milieu rural était généralement élaborée au niveau national. Il a fallu attendre la fin des années 1980 pour que se répande l'idée que les zones rurales présentent une trop grande diversité pour qu'il soit possible de leur appliquer des instruments politiques uniformes, qui étaient conçus au niveau européen ou national, et que les objectifs de développement, l'égalité des chances et autres visées ne peuvent être concrétisés efficacement sans l'engagement et la participation des habitants mêmes des régions rurales.

3.2 Les programmes de développement des régions rurales qui ont été élaborés ces derniers temps comportent des instruments et solutions qui répondent dans une certaine mesure aux besoins de la société civile des campagnes. Un de ces outils est, par excellence, le programme Leader, qui confie un large rôle aux organisations non gouvernementales dans les groupes d'action locale; il convient de noter que dans la nouvelle période de programmation, le projet Leader couvrira 40 % des zones rurales de l'UE.

3.3 Si les organisations non gouvernementales peuvent en outre bénéficier d'autres actions au titre des programmes de développement rural, il importe toutefois d'élaborer dans chaque pays des dispositifs qui donnent à des organisations la possibilité de fournir des services et de construire des partenariats entre le public et la société ou entre le public et le privé, qui soient ouverts à une participation des organisations non gouvernementales. Un soutien est également prévu en faveur des organisations non gouvernementales dans le cadre de réseaux nationaux de régions rurales.

3.4 La démarche proposée par l'initiative Leader est susceptible d'être modulée en fonction des conditions et besoins propres à chaque État membre. Dans beaucoup de pays, cette approche a été mise en œuvre de manière plus large que ladite initiative Leader, grâce à l'engagement de ressources nationales et régionales pour soutenir efficacement les initiatives locales: tel est le cas, notamment, de l'Irlande, de l'Espagne ou de l'Allemagne.

3.5 Avec l'initiative Leader, les nouveaux États membres ont l'occasion de développer l'activité en milieu rural et d'y exploiter plus efficacement les ressources allouées au développement. Il est essentiel de garantir une assistance, sur des ressources tant communautaires que nationales, en faveur des diverses actions destinées à renforcer la société civile dans les régions rurales.

3.5.1 Le soutien accordé à l'activité collective en vue de combler les besoins locaux des communautés habitant des régions rurales constitue une tendance hautement bénéfique dans la politique de l'UE. La construction de la société civile selon une démarche privilégiant un modèle qui part de la base pour aller vers le sommet se heurte à une série de problèmes, qui résultent notamment de la nécessité de briser des barrières administratives.

### 4. Les politiques nationales et la société civile en zone rurale

4.1 Un débat s'est actuellement engagé sur la question de la politique agricole commune et de l'action menée en faveur des zones rurales. Les conclusions de cette discussion auront notamment des effets sur d'éventuels changements concernant les ressources qui sont allouées à ces régions dans l'actuelle période de programmation budgétaire, ainsi que sur les orientations qui régiront ce domaine d'action dans le futur, pour la période 2013-2020 et au-delà. Il est absolument crucial qu'en plus des experts et des hommes politiques, les milieux ruraux eux-mêmes fassent entendre leur voix dans cette concertation.

4.2 Les nouveaux États membres ne peuvent s'appuyer que sur une faible tradition pour ce qui est de la collaboration qui doit être menée entre la société civile et le gouvernement mais, au sein de ce dernier, entre les différents ministères et services. De ce fait, les décisions qui sont prises en faveur des zones rurales dans le domaine des soins de santé, de l'éducation et de l'aide sociale ne bénéficient pratiquement d'aucune coordination avec la politique agricole au sens strict du terme.

4.3 Pour les nouveaux États membres, la programmation des principes régissant l'engagement des ressources communautaires dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 ne constitue que le second «exercice» du genre et cette nouveauté, s'ajoutant au peu d'expérience des fonctionnaires et aux fréquents changements de gouvernement, a pour effet qu'ils ne tirent pas tout le parti possible de certaines des potentialités de développement des zones rurales qu'ouvrent les politiques communautaires.

4.4 De même, il convient de ne pas oublier qu'une des conditions essentielles pour assurer la cohésion économique et sociale de l'UE élargie consiste à renforcer les liens entre villages et villes. Au nom, par exemple de l'obligation de respecter les «lignes de démarcation» entre les ressources provenant de fonds communautaires distincts (par exemple le FEDER et le FEADER), et ce, dans un contexte qui se caractérise par des modifications fréquemment apportées aux critères d'éligibilité et une absence d'articulation entre les procédures décisionnelles régissant ces dispositifs d'aide, il est instauré des distinctions à caractère formel et souvent artificielles qui sont susceptibles d'entraver des interventions de nature complémentaire et d'approfondir le fossé entre les campagnes et les villes.

4.5 L'essentiel des actions destinées aux zones rurales a trait à la production agricole classique ou concerne des instruments de style typiquement «social», comme les aides aux chômeurs ou le soutien aux exploitations à faible production. Si elles sont sans conteste éminemment nécessaires, en particulier dans des pays où la pauvreté se concentre pour l'essentiel dans les villages, comme en Roumanie ou en Pologne, ces interventions ont également pour effet de les maintenir dans leur situation actuelle, sans jeter les bases qui permettraient de la modifier. Les instruments qui permettent aux habitants des zones rurales de trouver des sources de revenus autres que l'agriculture sont toujours trop rares. Ce sont des institutions liées à l'agriculture qui continuent à promouvoir la création d'emplois dans les campagnes et les programmes qu'elles proposent ne soutiennent pas à un degré suffisant les professions non agricoles.

4.6 La stratégie de Lisbonne serait susceptible de jouer un rôle important, dans la mesure où l'esprit d'innovation et la compétitivité, compris au sens large, peuvent également s'exercer dans les zones rurales. Malheureusement, ces notions sont trop souvent associées exclusivement aux nouvelles technologies ou aux centres de recherche dans les grandes villes. Ce faisant, on laisse en jachère un vaste champ d'innovations à caractère social ou en rapport avec le patrimoine, les valeurs écologiques ou les traditions locales.

4.7 Bon nombre d'États membres, en particulier parmi ceux qui sont entrés récemment dans l'Union européenne, s'en tiennent à une acception étroite de l'esprit d'innovation et de la compétitivité: on n'en veut pour exemple que les conditions régissant l'octroi d'un soutien communautaire aux entreprises, qui sont extraordinairement élevées, puisque le seuil requis atteint se monta à plusieurs millions d'euros pour chaque firme candidate à une telle aide, excluant ainsi pratiquement tous les bénéficiaires potentiels issus de zones rurales ou de petites villes.

4.8 Les politiques nationales entretiennent vis-à-vis des communautés rurales un rapport empreint de conservatisme et d'opportunisme, qui est dû au manque de détermination des autorités s'agissant de créer les conditions nécessaires à leur essor, à l'absence d'une politique à caractère prospectif en faveur des campagnes et à la crainte de laisser la société civile jouer son rôle, qui pourrait rogner la place occupée par les partis politiques. Face à la politique ainsi adoptée par les pouvoirs nationaux, nombreuses sont les communautés rurales qui escomptent que l'impulsion du changement émanera de l'Union européenne.

4.9 La mission des pouvoirs nationaux consiste pourtant à créer les conditions pour un dialogue entre les institutions et la collectivité, ainsi qu'à bâtir une culture d'ouverture et de transparence. Cette tâche est d'autant plus essentielle que les communautés rurales se distinguent en ce qu'elles ne sont que faiblement convaincues (dans une proportion de 17 % en Pologne, par exemple) de l'importance que revêt la démocratie dans la vie collective.

## 5. Les pouvoirs locaux et la société civile en zone rurale

5.1 En milieu rural, le rôle que jouent les collectivités locales pour soutenir les initiatives de la société civile et œuvrer en collaboration avec ses représentants constitue un enjeu capital. Les pouvoirs locaux peuvent assumer une fonction de catalyseurs pour le développement des sociétés rurales et les encourager à entreprendre des activités communautaires.

5.2 Souvent, la coopération entre organisations actives dans les campagnes et collectivités locales ne se déroule pas de manière adéquate. Les carences qui affectent les relations mutuelles de l'autonomie locale avec les organisations sociales et leurs dirigeants constituent un problème commun à tous les États membres, même si le phénomène s'y présente avec une intensité variable. Les bons exemples qu'on a pu relever dans beaucoup d'endroits et qui encouragent les attitudes positives sont là pour attester des changements à l'œuvre et des potentialités.

5.3 Dans les nouveaux États membres, le problème du manque de confiance entre les représentants de la société civile et les collectivités locales se pose de manière particulièrement aiguë. Les pouvoirs locaux continuent à être perçus comme un obstacle aux initiatives de la société et leurs édiles considèrent avec appréhension les dirigeants de la société civile qui développent leurs activités sur leur territoire, y voyant une concurrence et une menace pour les postes qu'ils occupent. Les organisations de la société civile, qui escomptent que les municipalités soutiendront leur initiatives ou s'y impliqueront à titre de partenaires sont reçues avec suspicion ou traitées comme d'importuns solliciteurs.

5.4 Les obstacles posés par cette attitude peu confiante s'effacent dès lors que des projets sont menés à bien et que l'on constate les avantages évidents dont bénéficient les communes (collectivités) où pouvoirs locaux et dirigeants des organisations de la société civile s'entendent pour coopérer correctement.

5.5 Des efforts sont consentis dans les zones rurales pour établir des relations positives et instaurer une communication entre les pouvoirs locaux et les organisations de la société civile; ils sont notamment déployés dans le domaine de la formation, même si la résolution durable de ce problème requiert des actions plus poussées en matière éducative.

## 6. Les obstacles au développement de la société civile dans les zones rurales

6.1 Indépendamment des problèmes qui sont essentiellement typiques des pays d'Europe centrale et orientale, de nombreuses questions se posent dans les régions rurales de l'ensemble de l'UE. Il s'agit notamment:

- des obstacles à l'accès au savoir et de la nécessité de faire bénéficier les communautés rurales de formations de différentes natures,
- d'une moindre accessibilité de l'information ou de moins bonnes capacités à l'exploiter,
- d'un déficit de compétences concernant le lancement d'activités économiques et des difficultés à passer de l'entrepreneuriat agricole à l'entrepreneuriat rural,
- de l'inégalité dans le domaine des droits des femmes et des hommes <sup>(1)</sup>,
- des problèmes démographiques régionaux, qui se traduisent par un taux plus faible en milieu rural de femmes et d'hommes associés comme partenaires dans un ménage et, dans certaines régions, par l'exode rural,
- d'infrastructures sociales d'un niveau inférieur à celles des villes,
- de freins bureaucratiques et d'un soutien défaillant de la part de l'administration publique.

## 7. Perspectives de développement de la société civile dans les zones rurales

7.1 Il est possible d'arriver à accroître l'activité de la société civile dans les campagnes en affinant les méthodes de prise de décisions dans le champ d'action des autorités publiques conçues au sens large (gouvernance), tant au niveau national, via une participation des organisations de la société civile à une codéfinition des politiques concernant les villages, sans cantonner cette implication à une consultation sur des solutions toutes prêtes élaborées par des fonctionnaires, qu'au niveau régional et local, grâce à l'association des communautés dans les décisions touchant à l'affectation des ressources de développement à des projets précis.

7.2 Pour adapter les outils de développement aux besoins et possibilités concrètes des zones rurales, il est nécessaire de recourir toujours davantage à la démarche qui procède de la base vers le sommet; en d'autres termes, il convient d'utiliser cette approche non plus seulement dans certaines actions ciblées d'un programme de développement des zones rurales mais également dans le cadre des fonds structurels et de la politique nationale.

7.3 La solution des problèmes cruciaux des zones rurales peut passer par un partenariat entre le secteur public, privé (les entreprises) et non gouvernemental. Permettre à la communauté de créer un partenariat local pour décider ou, à tout le moins, codécider de l'utilisation des ressources pour la création d'emplois, l'activation des chômeurs ou la prévention de l'exclusion peut contribuer à stimuler le sens des responsabilités des habitants vis-à-vis de la situation de leur région et leurs dispositions à s'engager au profit de la collectivité locale.

7.4 Il conviendrait également de consacrer plus d'attention au développement de relations entre le monde du savoir et les organisations rurales. De même, les bonnes pratiques qui ont pris forme dans de nombreux pays pour ce domaine mériteraient d'être recensées et diffusées.

7.5 L'enseignement exerce une influence énorme sur le développement de la société civile en milieu rural. Dans la réforme des systèmes de scolarité des campagnes, il y a lieu de veiller à renforcer les dispositifs destinés à faciliter les activités entreprises par les villageois qui décident d'organiser une école locale, manifestant par là que l'éducation des générations futures leur tient à cœur et, en particulier, qu'ils développent un dynamisme social qui requiert un partenariat avec les autorités. Il est également opportun de généraliser les exemples louables que l'on relève dans certains pays en matière d'éducation des adultes, du style des «universités populaires».

7.6 C'est précisément l'implication dans les affaires communautaires qui renforce la collectivité. Des observations réalisées ces dernières années ont montré que les collectivités qui sont parvenues, par leur dynamique collective, à se dépêtrer de leurs embarras et à rompre avec la passivité sont disposées à partager leurs expériences avec d'autres communautés moins énergiques (2).

7.7 Il convient par ailleurs de veiller davantage qu'on ne l'a fait jusqu'à présent à garantir aux organisations rurales l'accès à des ressources financières. En théorie, de telles possibilités ont été ménagées dans le cadre des fonds tant communautaires que nationaux ou internationaux. Des recherches récentes ont toutefois montré que les petites organisations non gouvernementales — qui sont précisément les plus représentées parmi celles qui travaillent en milieu rural — exploitent nettement moins les sources de financement qui sont disponibles actuellement.

7.8 Dès lors, il y a lieu d'instaurer les conditions qui assurent aux organisations non gouvernementales un financement stable et souple, notamment pour ce qui est de leur fonctionnement même (subventions institutionnelles, par opposition au subventionnement «par projet») et de rechercher des mécanismes qui facilitent la tâche de ces groupements en milieu rural pour ce qui est d'accéder à de telles ressources, par exemple en établissant des mécanismes de «redistribution» par des structures intermédiaires, comme c'est le cas notamment, quoique à une échelle plus ample, dans le projet Leader.

7.9 Les solutions de ce type donnent également la possibilité de raccourcir le processus de prise de décision sur l'affectation des moyens — et il s'agit là d'un enjeu fondamental dans le cas de projets de modeste ampleur ou de portée locale.

7.10 Une activité accrue de la société civile dans les campagnes peut également contribuer à améliorer la coordination entre les différents types de politiques «sectorielles», en matière d'éducation, de santé, de prestations sociales, de protection de l'environnement, etc., ne fût-ce qu'en raison de l'expérience, plus étendue que celle des instances du secteur public, dont les organisations non gouvernementales disposent en ce qui concerne la construction de réseaux de coopération.

7.11 Il conviendrait cependant d'examiner s'il est possible d'instaurer à une échelle plus large le mécanisme de vérification de la compatibilité des mesures avec les intérêts des zones rurales, qui a cours dans certains États membres. La base sur laquelle pourrait reposer ce dispositif consisterait à vérifier de quelle manière telle ou telle disposition légale juridique, sans lien direct avec la ruralité mais concernant par exemple l'éducation ou les marchés publics, influe sur la situation des zones rurales. Il serait par ailleurs d'une extrême importance d'arriver à ce que cette évaluation s'effectue avec la participation d'organisations de la société civile.

(2) Le fait a été constaté non seulement au sein de chaque pays, par exemple en Pologne, où les groupes les plus développés apportent à ceux qui sont moins expérimentés une assistance et un appui dans le cadre du Réseau national des groupes partenariaux, mais aussi d'un État à l'autre, comme dans le cas de l'engagement des organisations rurales polonaises en Ukraine, slovaques en Serbie ou hongroises en Albanie). Les actions de ce type requièrent cependant un soutien institutionnel et demandent à être généralisées, en tant que bonnes pratiques.

7.12 Une réflexion doit être menée sur des mécanismes institutionnels spécifiques qui soient propres à renforcer les potentialités des organisations rurales. Il est certain que ce genre de mesures, comme le soutien institutionnel, l'aide au développement des capacités organisationnelles ou la diffusion du concept de partenariat public-privé, seraient tout à fait indiquées pour les pays qui se préparent à l'adhésion.

7.13 Il est indispensable de mettre en œuvre différents types d'outils, grâce auxquels les communautés villageoises accéderont plus facilement à l'information, étant entendu qu'il conviendrait de les adapter aux spécificités de chaque pays, par exemple en incluant les médias ou l'administration locale, ou en créant des points d'information, et de prendre en considération le taux de pénétration d'Internet. Aux côtés des organisations non gouvernementales, les écoles, les associations agricoles ou les syndicats peuvent également assumer une fonction importante dans ce processus d'information

7.14 Par la même occasion, on se devrait de favoriser le transfert d'expérience entre les nouveaux États membres et les pays candidats à l'adhésion.

7.15 De même, il serait indiqué de rechercher des mécanismes qui encourageraient à approfondir la coopération entre les organisations des villes et celles des campagnes, notamment en élaborant de manière appropriée les principes d'exploitation des ressources communautaires. Pour ce faire, il est toutefois nécessaire de rompre avec un mode de pensée «sectoriel» et à contenir la tendance à établir des compartimentations étroites entre les différents fonds.

7.16 Le débat qui se déroule actuellement sur l'avenir des campagnes peut fournir l'occasion de sensibiliser également les habitants des villes à de la problématique des zones rurales. Plusieurs actions intéressantes, à caractère expérimental, qui ont été menées au cours de ces dernières années, par exemple dans le projet du Panel de citoyens européens <sup>(3)</sup>, ont intégré dans le débat sur les zones rurales un public plus large, comprenant des personnes qui, auparavant, n'étaient pas intéressées par cette thématique. Les organisations rurales et citadines pourraient s'engager de concert dans des initiatives de conscientisation.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

---

<sup>(3)</sup> [www.citizenspanel.eu](http://www.citizenspanel.eu)

## Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences sociales de l'évolution du binôme transports/énergie»

(2009/C 175/08)

Le 17 janvier 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les conséquences sociales de l'évolution du binôme transports/énergie».

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 10 novembre 2008 (rapporteuse: M<sup>me</sup> BATUT).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 107 voix pour, 29 voix contre et 15 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

#### 1.1 Conclusions

1.1.1 **Transport et énergie, binôme indissociable et vital** pour la compétitivité, le développement, le bien être et pour la cohésion, sont sous pression venant des trois pôles — économie, social, environnement -, dans un contexte de rareté de l'offre énergétique européenne et d'instabilité de l'offre extérieure qui font fluctuer leur prix et peuvent pendant des années les maintenir à la hausse.

Le CESE estime utile de promouvoir une réflexion transversale et prospective sur la nécessité incontournable de ce couple pour les citoyens européens, et sur les conséquences qu'elle a sur leur mode de vie, notamment en cas de circonstances défavorables, ainsi que sur les pistes d'action que pourrait en tous temps trouver l'Union européenne à propos de ce binôme pour une meilleure prise en compte du bien être de ses citoyens.

1.1.2 **Le maintien** du modèle social européen dépend en partie de ce binôme transport-énergie, dont le renchérissement sur le long terme affecte la vie des personnes, des entreprises, des salariés, la mobilité, et l'emploi en général. **Le binôme est devenu le 4<sup>e</sup> facteur d'exclusion**, après le logement, l'emploi, le salaire. L'impossibilité pour certains citoyens d'accéder aux transports et à l'énergie les exclut aussi de la «e-société». La réussite de la Stratégie de Lisbonne est en cause sur les trois volets: social, économique, environnemental.

1.1.3 Le marché et les prix: les prix au consommateur incorporent des facteurs comme la libéralisation, le cours de l'euro, l'état du marché financier, la fiscalité, le coût des renouvelables, et la lutte contre le changement climatique, des éléments externes. Le marché ne peut tout régler seul. Plusieurs instruments devraient être mis en chantier vers plus d'inclusion pour les citoyens, et vers une plus juste répartition des coûts et des prix.

#### 1.2 Recommandations

1.2.1 Le CESE estime qu'il serait **socialement utile** en période haussière pour certaines catégories de destinataires **de différencier, sur impulsion européenne, la part «vitale», pouvant être aidée, de la part «choisie» dans la consommation de transport et d'énergie**, à définir par le dialogue.

1.2.2 **Aux Fonds structurels** pourrait être confié un rôle en matière de solidarité énergétique et de préservation de la mobilité des citoyens.

1.2.3 **La répartition des fonds publics** entre les actions de R&D devraient être **équilibrée** au niveau UE pour optimiser la protection du climat et l'indépendance énergétique de l'Union.

Le CESE souhaite une action continue en faveur d'un niveau de la recherche qui provoque des avancées significatives et rapides visant les nouvelles sources d'énergie et leur utilisation, par un engagement constant qui ne revienne pas en arrière comme lors du 1<sup>er</sup> choc pétrolier dès que les cours baissent.

1.2.4 **Le régime juridique des aides d'État** devrait garantir systématiquement aux fonds d'aides nationaux une exonération des règles de concurrence consacrés à la recherche, assurant aux investisseurs la sécurité favorisant l'exploitation de nouvelles technologies et la création et le maintien des emplois.

1.2.5 L'extension du MFPR <sup>(1)</sup> aux PME innovantes permettrait de développer leur compétitivité tout en favorisant le lancement d'améliorations concrètes du binôme transports-énergie.

(1) MFPR: Mécanisme de Financement avec Partage de Risques, accord de coopération mis en place par la BEI, 05.6.2007, destiné à la recherche-développement et innovation en Europe, dotation 10 milliards d'euros.

1.2.6 **L'extension du FEM** <sup>(2)</sup> l'élargissement de ses critères d'accès, contribuerait à limiter les conséquences négatives sur les travailleurs des mesures de lutte contre le changement climatique.

1.2.7 Pour conserver à l'économie européenne **compétitivité en même temps que cohésion sociale**, le Comité plaide en faveur:

- **d'un schéma directeur pour une politique industrielle commune** avec recherche du développement durable et de comodalité <sup>(3)</sup> réussie des transports;
- **d'une politique de l'énergie** fondée sur la solidarité entre États membres et associée à la protection du climat;
- **d'effectuer des études sur l'opportunité et la faisabilité d'un SIG européen de l'énergie** au service des citoyens avec approche commune en matière de prix, de fiscalité à la pompe, de règles financières de sécurité, de développement économique, de préservation du climat; **le rôle des services rendus au public dans les États membres nationaux en matière d'énergie et des transports** <sup>(4)</sup>, à la croisée des réglementations, des territoires, du respect des droits fondamentaux du citoyen, et de l'emploi, en serait amélioré;
- **d'objectifs chiffrés et d'outils de mesures** à la fois quantitatives et qualitatives sur l'efficacité de la séparation des activités de réseaux de celles de la distribution et son impact sur les prix;
- **d'enquêtes auprès des consommateurs** sur l'harmonisation des fiscalités européennes à la pompe avec large diffusion des résultats, ainsi qu'après élaboration d'indicateurs utiles, sur l'effet des transports contraints sur l'environnement;
- **de l'ouverture d'un véritable dialogue** sur les futurs plans «climat» afin d'éviter distorsions de concurrence et dumping social.

<sup>(2)</sup> FEM: Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

<sup>(3)</sup> Définition de la comodalité: «La comodalité, autrement dit le recours efficace à différents modes de transport isolément ou en combinaison» — Examen à mi-parcours en juin 2006 du livre blanc de la Commission sur la Politique européenne des transports à l'horizon 2010.

<sup>(4)</sup> Article 73 — Traité CE: «Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public». Voir aussi Règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, Journal officiel no L 130 du 15/6/1970 p. 1-3 et RÈGLEMENT (CE) N° 1370/2007 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

1.2.8 De plus, **au niveau des entreprises**, le CESE estime nécessaire que dans les entreprises et services de l'Union européenne:

- soit favorisée l'ouverture du **dialogue social et de négociations sur les dépenses de transport et d'énergie incompressibles**, en tant qu'élément du salaire minimum;
- **soit préconisée la négociation d'un plan de mobilité durable** pour l'entreprise ou le service;
- **ainsi que la mise en place des certifications de l'entreprise**, de type EMAS;
- **soit ensuite effectuée l'évaluation des gains dus à la réduction certifiée de consommation d'énergie et de transports** dans l'entreprise ou le service selon des critères à définir eux aussi par le dialogue, **vers leur partage** selon des modalités négociées entre l'entreprise et ses salariés;
- **soient réalisées des études qualitatives sur l'état de santé des salariés** au regard de l'usage des transports et des sources d'énergie auxquels ils sont exposés, **visant à l'établissement de mesures de précaution**.

1.2.9 **Au niveau communautaire, le CESE estime nécessaire d'ouvrir le dialogue civil:**

- sur la **dimension culturelle et le défi humain** qui sont à relever sur le territoire de l'Union pour que transports et énergie accessibles à tous et à prix abordables contribuent au bien être des citoyens et à la compréhension de toute la diversité de l'Union;
- sur la promotion d'une **éducation citoyenne** à la bonne gestion des transports et de l'énergie **dès le premier cycle primaire**;
- sur la **santé des citoyens en général par de larges enquêtes** au regard de l'usage des transports et des sources d'énergie auxquels ils sont exposés **visant l'établissement de mesures de précaution**;
- il estime que l'Union pourrait mettre en place **un système d'affichage normalisé** comparable à celui de la TVA (non un label), dans **l'objectif de sensibiliser tous les citoyens aux enjeux transports/énergie/environnement** afin de faire apparaître pour chaque bien de consommation **une ligne sur leur étiquette** dénommée «APCO<sub>2</sub> — Added Production of CO<sub>2</sub>»;
- **le CESE estime que la négociation mondiale sur le commerce** pourrait ensuite utiliser cette normalisation mise au point par les Européens, et que les résultats pourraient s'insérer dans les documents de commerce existants, sur le modèle d'Edifact <sup>(5)</sup>, sous contrôle annuel de la société civile, comme

<sup>(5)</sup> Edifact: acronyme d'Échange de données informatisées pour l'administration, le commerce et le transport, norme des Nations unies qui définit à la fois une syntaxe et un contenu; adaptée par les organismes de normalisation nationaux et sectoriels pour que les besoins de chaque activité soient pris en compte.

le fait la «Commission économique pour l'Europe» dans le système onusien en rendant compte chaque année au Conseil économique et social des Nations unies (UNECE) d'un état de la situation d'Edifact <sup>(6)</sup>, ce dont l'Union pourrait tirer partie au niveau mondial.

## 2. Les pôles d'action possibles pour l'Union

### 2.1 La diplomatie

2.1.1 L'indépendance énergétique de l'Union, le développement de l'économie, le maintien du niveau de vie des Européens, la durabilité sociale et environnementale, sont liés à la capacité d'approvisionnement des États membres.

### 2.2 Les marchés

2.2.1 La demande de transports et d'énergie, la production de gaz à effet de serre (GES), s'accroissent. En ce qui concerne **l'énergie** et les industries de réseaux, les **marchés européens** restent morcelés bien qu'une tendance à l'intégration existe (2006 «couplage» des marchés de France, Belgique et Pays-Bas, probablement élargi à l'Allemagne en 2009, constitution d'un «marché spot» <sup>(7)</sup> européen, recherche de fusions). La voie choisie de la libéralisation avec séparation des réseaux (gaz, électricité) peut quand même présenter des dangers comme l'achat par des fonds étrangers à l'Union (fonds souverains), des crises sans capacité de réserve gérée en commun, des politiques de prix non maîtrisées et catastrophiques pour les consommateurs. Le nucléaire redevient une question incontournable pour l'Union: ne pas la traiter sur le plan communautaire serait irresponsable.

2.2.2 La possibilité de se déplacer permet le travail, le tourisme, la connaissance des autres Européens, de l'Europe. Cela se rétrécit quand les prix de l'énergie sont trop élevés et affectent gravement la vie des personnes, celle des compagnies, l'emploi et l'activité économique.

2.2.3 Un mix énergétique et des solidarités intra-européennes sont à construire pour éviter de nouveaux morcellements du marché. Le besoin de régulations cohérentes et d'organismes de régulation qui les font respecter existe pour une société mobile et inclusive en même temps. La société civile peut en être le révélateur.

### 2.3 La formation des prix

2.3.1 Facteurs qui interviennent sur la formation des prix au consommateur:

- **la libéralisation:** les consommateurs n'ont pas ressenti toutes les baisses des coûts annoncées;

<sup>(6)</sup> Composée de 56 membres, la Commission économique pour l'Europe est une des cinq commissions régionales de l'ECOSOC, le CES des Nations unies. Elle comprend outre les pays de l'Europe, les États-Unis, le Canada, Israël et les républiques d'Asie centrale.

<sup>(7)</sup> Un «marché spot» porte sur les devises, les taux ou les matières premières, pour livraison ultra rapide le lendemain ou dans un délai inférieur à la journée.

- **l'interaction des prix:** qui retentissent les uns sur les autres, ceux de l'énergie sur celui des transports, du pétrole sur le gaz, se conjuguent pour former la politique de vente; les pratiques des producteurs et des distributeurs qui poussent la hausse et en tirent le plus grand avantage, puis divisent le prix en deux quand les liquidités manquent;

- **le cours de la monnaie:** la valeur de l'euro face au dollar devrait être un facteur d'amortissement de la hausse, mais avant la crise la demande très forte et les prix retentissent sur les pays de l'Eurogroupe, d'autant plus durement qu'à la pompe le niveau des taxes nationales afférentes est élevé <sup>(8)</sup>; et pendant la crise, la baisse de l'euro face au dollar réduit l'effet de la baisse du prix à la production;

- **l'état des marchés financiers:** le manque de liquidités provoqué par la crise de fin 2008 a entraîné une chute des cours du pétrole brut, les vendeurs s'ajustant aux possibilités des acheteurs pour ne pas trop perdre; mais le prix de l'essence à la pompe au début de la crise a peu bénéficié de baisses alors que les retentissements économiques et sociaux de la crise commençaient à être ressentis;

- **la fiscalité:** lourde sur l'énergie, et différenciée selon les pays membres, elle devrait être revue et réellement harmonisée entre Européens;

- **le créneau des renouvelables:** Ils profitaient de la hausse globale des prix de l'énergie qui effaçait leur coût initial, mais le gain pour le consommateur moyen est encore peu visible; à l'inverse, la baisse des coûts peut fragiliser leur position;

- **des éléments externes** interviennent comme le coût du principe pollueur-payeur, ou pourraient intervenir, comme l'ouverture à une vraie concurrence des fournisseurs en produits pétroliers, un gazole européen à prix harmonisé.

2.3.2 Le CESE estime que **le rôle de l'Union doit être de favoriser les solidarités**, de favoriser un schéma directeur d'une politique industrielle commune fondée sur la recherche du développement durable et d'une comodalité réussie des transports, et de valoriser la stabilité politique européenne par des régulations. Une étude sérieuse de l'influence sur les prix de la séparation des activités de réseaux et de distribution ou d'exploitation serait utile à l'élaboration de ces politiques.

<sup>(8)</sup> DESTATIS, office fédéral allemand de statistiques: les prix de l'énergie tirent à la hausse les prix à la production, de 3,8 % en un an. Sur la même période, les prix ont augmenté de 7 %, les dérivés pétroliers de 19 %, et l'électricité de près de 10 %. Hors énergie, les prix n'auraient augmenté que de 2,7 % sur un an (in: Journal Les ECHOS, France, 21/22 mars 2008).

## 2.4 Le financement

### 2.4.1 Au niveau public

Ici, il ne s'agit que de souligner quelques aspects sur le plan des conséquences sociales <sup>(9)</sup>. En matière d'utilisation des fonds publics, la répartition entre les actions apportant des résultats à court terme et les efforts de recherche devraient être judicieusement équilibrée au niveau de l'UE entre protection du climat, indépendance énergétique de l'Union et bien-être des citoyens. Les reliquats de budgets communautaires alloués et non utilisés devraient systématiquement être reversés à un fonds d'aide à la recherche et à l'innovation. Le régime juridique des aides d'État pourrait garantir aux fonds d'aides nationaux l'exonération des règles de concurrence qui assurerait aux investisseurs une sécurité juridique favorisant l'exploitation de nouvelles technologies et la création et le maintien des emplois. Les PME devraient être soutenues pour atteindre le niveau de croissance utile défini à Lisbonne en 2000, maintenir et développer l'emploi, et conserver leur capacité d'innovation.

### 2.4.2 Au niveau des consommateurs

L'Union a des outils puissants (Fonds structurels, politique régionale). Les experts mondiaux avant la crise estimaient durable la tendance haussière des matières premières énergétiques. La Commission européenne pourrait mener une réflexion sur la solidarité communautaire à mobiliser en cas de remontée des cours pour limiter l'exclusion par pauvreté énergétique et ainsi éviter d'affecter le PIB de l'UE, et en cas de dépression (baisse des prix accompagnée de baisse de la consommation par baisse de pouvoir d'achat, entre autres), pour soutenir la demande.

Une des conséquences sociales des évolutions du binôme transport-énergie est de rendre chacun prisonnier de la hausse des prix quand elle se produit, alors que les pressions extérieures venant de la mondialisation et de la financiarisation de l'économie, qui ont conduit à la crise, pèsent sur les salaires et le pouvoir d'achat des ménages et que l'UE se trouve en situation de sous-emploi. Par ailleurs, pour une partie importante, les prix dépendent d'une fiscalité indirecte, sans progressivité.

Le CESE estime qu'il serait socialement utile de créer, sur impulsion européenne, une différenciation du prix entre part «vitale» et part «choisie» des premiers kilomètres parcourus, des premiers litres d'essence consommés, pour l'énergie des premiers kilowatts, ... à partir d'une estimation d'usage, et de catégories de destinataires, à définir par le dialogue. Ainsi pourraient être établis des systèmes d'aide aux moins favorisés pour la part vitale incompressible.

Le CESE estime que des études devraient être faites sur la faisabilité d'un SIG européen de l'énergie qui pourrait être mis au service de la politique commune de l'énergie. Une approche commune

<sup>(9)</sup> Avis CESE, en particulier: ALLEWELDT, «Les infrastructures de transports de l'avenir», 28.1.2004, CESE 93/2004; KRZAKLEWSKI, «RTE, vers une approche intégrée», 28.3.2008, JO C 204 du 9.8.2008, p. 25.

des prix ferait de ce paramètre un outil de lutte pour le maintien du développement économique en même temps que de la préservation du climat et des intérêts des consommateurs par plus juste répartition des coûts.

## 2.5 La fiscalité

2.5.1 La fiscalité intervient dans la formation des prix (la vignette écologique en est le plus récent élément). Les États membres ont gardé une marge de manœuvre. Une politique de marché plus intégrée amènerait l'UE à revoir la situation en matière de fiscalité et augmenterait la transparence pour le citoyen-consommateur.

2.5.2 La TIPP, accise définie par l'Union, est assise sur le volume, et la TVA est assise sur la valeur; la TVA est comme tout impôt indirect, injuste, car requise sans distinction des capacités contributives: les catégories socio-économiques les plus défavorisées sont donc les plus pénalisées. Les citoyens des États membres sont cependant inégaux devant la fiscalité à la pompe, celle-ci devrait faire l'objet d'études et d'enquêtes rendues publiques auprès des consommateurs en vue d'une en vue de chercher le meilleur des systèmes dans le sens de la convergence. Un gazole «européen» aurait un effet transparence immédiat <sup>(10)</sup>.

## 2.6 La recherche

2.6.1 La relance des investissements productifs doit être d'un niveau qui provoque des avancées significatives et rapides sans lesquelles ni l'indépendance énergétique ni le maintien du leadership de l'Union en matière de lutte contre le changement climatique, ni le niveau de vie des Européens, ni le futur de l'Europe, ne sauraient être préservés. Une procédure gratuite d'octroi de brevet européen en matière d'énergies renouvelables et de transports propres et économes réduirait les temps de latence entre découverte et mise sur le marché. Une telle politique ne serait pas en contradiction avec l'article 194.1 c) du traité de Lisbonne. Il est indispensable de prendre des risques raisonnés. La BEI exige désormais, pour investir, un taux de 20 % d'augmentation de l'efficacité énergétique. Cela pourrait viser les innovations <sup>(11)</sup> et être offert à nombre d'entreprises.

<sup>(10)</sup> La fiscalité sur les carburants complète la tarification de l'usage des infrastructures de transport pour intégrer les coûts externes dans les prix payés par les usagers. Elle permet en particulier d'incorporer la composante des coûts externes liée aux émissions des gaz à effet de serre. Or, à l'heure où l'ouverture à la concurrence dans le secteur du transport routier est totale, l'absence de taxation harmonisée des carburants apparaît de plus en plus comme un obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur. Livre Blanc sur les Transports à l'horizon 2010, Commission européenne, 2001.

<sup>(11)</sup> Voir avis CESE, rapporteur M. WOLFF, «L'éventuel effet positif ou négatif d'exigences politiques accrues en matière d'environnement ou d'énergie sur la compétitivité de l'industrie européenne», 20.2.2008, JO C 162 du 25.6.2008, p. 72.



La possibilité pour les PME de bénéficier du MFPR (voir pt 1.2.5) pourrait augmenter la mise en place d'innovations dans tout le tissu territorial. Par exemple des initiatives de car-sharing se développent mais restent, comme dans les communes de St Brieuc ou de Rennes <sup>(12)</sup>, dépendantes du niveau possible de subventions locales, alors qu'elles apportent mobilité, réduction de CO<sub>2</sub> gains de temps, et projets sociaux par l'accès aux moins favorisés en raison du côté modique de la dépense à engager pour leur utilisation.

## 2.7 Les territoires

**2.7.1 Le transport et l'énergie, c'est l'irrigation des régions** et la chance du développement local (voir l'impact de l'ouverture des lignes TGV pour les régions en France). Mais les déplacements, qui étaient traditionnellement un moteur de l'économie et de l'aménagement du territoire, deviennent un frein quand les coûts de l'énergie sont élevés.

**2.7.2** L'Union se dote d'une politique de l'énergie et du climat avec objectifs chiffrés et aura besoin d'outils de mesures. Il serait intéressant de mesurer les aspects qualitatifs d'une manière harmonisée dans l'Union et pour **évaluer l'expression des besoins**, la dimension territoriale de l'énergie et des transports paraît une des mieux placées. Au niveau local, la connaissance fine des tendances permet de mieux gérer les ressources.

**2.7.3** À travers la politique régionale de l'Union, **les territoires reçoivent des aides**. La ventilation de ces aides peut être un indicateur de recherche du mieux-être des citoyens en matière de transports et d'énergie. Les évolutions du binôme énergie-transport peuvent affecter des pans entiers de l'économie avec de graves conséquences sociales quand leurs évolutions négatives conjuguées frappent de plein fouet un secteur comme la pêche aux profits laminés par leurs hausses respectives.

**2.7.4** La répartition des activités économiques et la gestion de **la mobilité résidentielle dans les villes** <sup>(13)</sup> conditionnent les migrations biquotidiennes. Une clause contraignante d'embauche locale pourrait être épaulée par des Fonds structurels adaptés (pourcentage d'emplois réservés à des habitants de ces zones, et exonérations fiscales accordées aux entreprises s'engageant dans cette voie). L'emploi, le logement et l'égalité des chances et donc le salaire, et le 4<sup>e</sup> facteur, le transport, jouent ou non en faveur de l'inclusion sociale.

Les solutions qui évitent un ajustement des coûts collectifs par des impacts négatifs sur le social, peuvent être notamment trouvées dans de nouvelles priorités et coordination des politiques urbaines publiques qui concernent logement-emploi-mobilité.

<sup>(12)</sup> Communes de Bretagne (22), France; la ville de Saint-Brieuc a fait l'objet d'un audition par le groupe d'étude travaillant sur le présent avis.

<sup>(13)</sup> Avis CESE, RIBBE, «*Transports dans les aires urbaines et métropolitaines*», CESE JO C 168 du 20.7.2007, p. 77.

Avec un cadre national et européen juridiquement sécurisé, le partage des actions pourrait alors se faire au mieux entre les collectivités régionales et locales, les entreprises et les ménages.

## 2.8 Les services publics

**2.8.1** Pour l'énergie, la situation est plus «oligopolistique» que totalement concurrentielle. Les conséquences sur l'accès au réseau et les politiques des prix sont mal ressenties par le citoyen (ex.: suppression des petites gares et des réseaux de bus déclarés non rentables, hausses des prix à la consommation, coût de l'énergie, ...). Le rôle des services publics nationaux est à la croisée des régulations, de l'action des territoires, du respect des droits fondamentaux du citoyen, et de l'emploi.

La collectivité a pour rôle de lisser l'impact des évolutions et de leurs incertitudes pour ses citoyens. Les collectivités locales devraient pouvoir se poser comme animateurs de leur territoire afin d'amortir ces chocs économiques et financiers. Fortement confrontées aux évolutions du binôme transports/énergie elles sont en recherche de solutions.

Il existe un besoin de nouveaux instruments de gouvernance entre les différents niveaux d'intervention, local, régional, national, communautaire. Les programmes communautaires pourraient être mieux vulgarisés et plus ouverts sur l'expérimentation.

**2.8.2** La distribution des emplois dans les bassins d'emploi serait améliorée en étant reliée à l'organisation des transports urbains. Le rôle exercé par les services publics locaux de l'emploi est très important; ils devraient tenir compte des nouvelles contraintes pesant sur l'énergie et les transports.

**2.8.3** Le maillage des territoires est la résultante des choix politiques et des investissements. Agir sur la formation des prix, c'est permettre l'accès et le coût abordables et l'inclusion des moins favorisés. Le transport, avec sa nécessité, sa cherté, sa rareté parfois, est devenu le 4<sup>e</sup> facteur d'exclusion, après le logement, l'emploi, le salaire. De plus, la vigilance sociale s'impose en ce qui concerne les conséquences des obligations nouvelles qui seront faites aux transports (paquet énergie-climat). L'efficacité économique peut-être recherchée dans une approche systémique des politiques de déplacements, des hyper-connexions intermodales, une rentabilisation compétitive de toutes les niches géographiques et temporelles <sup>(14)</sup>, la recherche technique et sociale, afin d'optimiser la ressource en réduisant les coûts. Cela dépend d'une volonté politique et de la mobilisation des acteurs.

<sup>(14)</sup> (Commune de Saint-Brieuc, Bretagne (22) France, audition du 6 octobre: mise en place de lignes «virtuelles» de transport local activées à la demande sur des itinéraires précis grâce à une centrale de mobilité en procédure informatisée dédiée à la gestion intégrée des modes de transports par les utilisateurs locaux et au renseignement sur les autres réseaux (ITS, Intelligent Transport System)).

## 2.9 La santé

Les conséquences des évolutions du binôme transports-énergie se font aussi sentir sur la santé des citoyens. Et cela justifie la prise de mesures rééquilibrant les choix antérieurs dans le respect du «paquet énergie et climat», déjà en gestation dans le livre blanc de la Commission sur les transports.

2.9.1 Les causes **d'altération de la santé par l'utilisation quotidienne répétée des transports** sur de longs trajets domicile/travail ont des incidences sur les systèmes sociaux: difficulté du maintien dans l'emploi, stress, asthénie, en raison du cortège des maladies observées chez les adultes: allergies, TMS, comme chez les plus jeunes: allergies, bronchiolites, ...

**L'utilisation des énergies non durables provoque** l'altération de l'air, des eaux douces et salées, des sols, de la nourriture que l'on en tire, ... Par ailleurs, le retour du nucléaire et ses dangers potentiels sont à reconsidérer ainsi que l'éducation de la population au nucléaire qui devient une nécessité en raison de l'augmentation de la demande de cette énergie dans les pays membres producteurs et du vieillissement de leur parc.

## 2.10 L'emploi

2.10.1 Croissance, emploi (stratégie de **Lisbonne**) et développement durable **affrontent cherté de l'énergie et du transport, puis les effets de la crise financière**. Les questions sociales et les questions liées à l'emploi, liées au volet social de la stratégie de Lisbonne, doivent être prises en compte. La libéralisation a déjà provoqué des conséquences importantes pour les travailleurs des métiers des secteurs du gaz et de l'électricité.

2.10.2 La communautarisation croissante de la politique climatique de l'Union, impliquent au niveau macro-économique **l'ouverture d'un véritable dialogue social** allant vers une négociation sur les futurs plans «climat» de l'Europe afin d'éviter des distorsions de concurrence et le dumping social. La Commission européenne pourrait aider les partenaires sociaux par un mécanisme leur permettant «d'anticiper, de prévenir et d'accompagner le cas échéant» les transformations économiques et sociales qui vont résulter de la mise en place des nouvelles politiques climatiques qui retentissent sur le binôme transport-énergie.

2.10.3 Le CESE estime que les moyens consacrés à la recherche appliquée doivent être véritablement augmentés pour que le développement des technologies innovantes permette d'accroître le nombre d'emplois, en particulier dans les PME et les TPME.

2.10.4 Le CESE **est favorable à une extension du FEM** (le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation) pour limiter les conséquences négatives sur les travailleurs des mesures de lutte contre le changement climatique. Le CESE estime que toutes les populations en difficulté, en risque de pauvreté ou exclues devraient être couvertes, et que les mécanismes de fonctionnement de ce Fonds devraient alors être revus à commencer par l'élargissement des critères d'accès au FEM.

2.10.5 Pour le CESE les dépenses contraintes pèsent de plus en plus sur les moins favorisés, et mettent en péril leur **e-intégration** facteur supplémentaire d'éviction de l'emploi et d'exclusion sociale. L'Union doit se mettre en capacité de garantir à ses citoyens une évolution des prix supportable, tout en renforçant sa sécurité énergétique.

## 2.11 Le dialogue social dans l'entreprise

2.11.1 Les évolutions du binôme transport/énergie a des conséquences dans l'entreprise au **niveau micro-économique** et le dialogue social doit en connaître:

- le dialogue social pourrait s'intéresser à la **formation des personnels et des cadres** aux comportements durables économiques en énergie et en transports non-polluants;
- la négociation pourrait intégrer une **obligation de négocier un plan de mobilité durable** pour l'entreprise ou le service;
- l'employeur pourrait être amené à considérer que, selon des échelles à établir par le dialogue social, les **dépenses de transport des salariés pourraient être reconnues** comme élément du salaire minimum;
- la mise en place de **certifications de l'entreprise** pourrait être définie par le dialogue social <sup>(15)</sup>;
- le partage des gains obtenus par la réduction de consommation d'énergie et de transports dans l'activité professionnelle et évalués selon des critères à définir eux aussi par le dialogue, devrait alors être négocié.

Il y a là un vaste champ à ouvrir pour le dialogue social dans l'entreprise.

## 2.12 La culture et l'éducation

2.12.1 Les transports et l'énergie ont acquis depuis longtemps une **dimension culturelle** que leur démocratisation a mise à la portée d'un grand nombre de citoyens. Cette dimension, devenue consubstantielle aujourd'hui à la construction européenne, doit être préservée et constitue un **défi humain à relever** pour la compréhension et la pratique de la diversité européenne.

(15) Certifications de type EMAS, «Eco Management & Audit Scheme», Règlement de 1995 révisé en 2002 et 2004, Règlement 761/2001 sur la participation volontaire.

2.12.2 Le CESE estime que les évolutions en cours peuvent être l'occasion d'une promotion de l'**éducation citoyenne dès l'école** en faveur d'une meilleure connaissance des autres Européens, et d'une utilisation bien gérée des deux flux. Elle viserait aussi l'enseignement des actes citoyens du quotidien tout en tenant compte des populations les plus défavorisées par le handicap, la vieillesse, l'exclusion. Cette éducation pourrait être couplée à celle sur la santé qu'elle potentialiserait <sup>(16)</sup>.

### 2.13 L'action de la société civile organisée

#### 2.13.1 Individuelle

Chaque citoyen a l'obligation de s'informer et est en droit d'attendre la **transparence** sur les décisions qui viennent tant des institutions que de structures comme les agences de régulation. Le CESE estime qu'il y a là besoin d'une large action de vulgarisation à mener.

Le CESE réitère son appui à la proposition de la Commission en date du 5 juillet 2007 <sup>(17)</sup> en faveur d'une **charte des droits des consommateurs d'énergie** qui garantirait leurs droits, dont «*le respect ne peut être laissé aux seuls mécanismes du marché*» (charte pt 1.2 et 1.8).

#### 2.13.2 Globale

Répondre aux défis de la politique énergétique requiert une **mobilisation sociale** qui exige l'adhésion **des citoyens et leur action volontariste**.

À cet effet, le CESE soumet une proposition susceptible de **provoquer une conscientisation des citoyens et consommateurs, à savoir l'étiquetage de la production ajoutée de CO<sub>2</sub> sur tous les produits de consommation**.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

Le Président du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

Les citoyens, quand ils ont la possibilité de faire des choix responsables, ne disposent pas de visibilité. Deux niveaux d'action complémentaires permettraient à l'Union d'agir en maintenant la compétitivité de ses entreprises:

- le niveau **macro économique**, tel que l'a montré l'avis du CESE en date du 20 février 2008 <sup>(18)</sup>.
- le niveau **micro-économique**, où le choix des consommateurs serait rendu possible si les entreprises, à partir d'une certification de type EMAS, normalisée, faisaient apparaître à **chaque stade de la chaîne de valeur**, sur l'étiquette de tout produit, bien ou service, **la quantité de carbone ajoutée**. Des expériences partielles sont déjà en cours dans ce sens en Grande-Bretagne, et hors UE, à Vancouver par exemple au Canada.

Ce **système d'affichage** comparable à celui de la TVA déclencherait la sensibilisation de tous les citoyens lors de la consommation de chaque bien ou service: «*APC Added Production of CO<sub>2</sub>*» apparaîtrait sur tout document comptable, que ce soit la fiche de courses au supermarché ou la fiche de salaire, pour chaque produit ou service, et permettrait à toute personne dans l'Union de s'approprier l'enjeu sur des bases objectives.

Le paiement des coûts de la production de CO<sub>2</sub> n'y serait pas lié. L'urgence est dans la **prise de conscience** par tous et par **un moyen simple**, dans tous les secteurs.

Le CESE estime que la négociation mondiale sur le commerce pourrait s'emparer de cette pratique européenne. Les résultats pourraient s'insérer dans les documents de commerce déjà normalisés, sur le modèle d'*Edifact* sous contrôle annuel de la société civile: ainsi la *Commission économique pour l'Europe* rend-elle compte au Conseil économique et social des Nations unies (UNECE) chaque année d'un état de la situation d'*Edifac*.

L'UE a une longueur d'avance dans la prise de conscience de l'obligation de traiter ensemble les trois chapitres, «*Transports — Énergie — Environnement*», comme les volets d'une même politique. Elle pourrait en tirer parti au niveau mondial.

Le Secrétaire général du Comité économique et social européen  
Martin WESTLAKE

<sup>(16)</sup> Avis CESE, SHARMA, «*Obésité en Europe-Rôle et responsabilités des différents partenaires de la société civile*», (CESE JO C 24 du 31.1.2006, p. 63).

<sup>(17)</sup> Avis CESE, IOZIA, «*Charte européenne des consommateurs d'énergie*», 16.1.2008, JO C 151 du 17.6.2008, p. 27.

<sup>(18)</sup> Avis CESE, WOLFF, précité.

## Avis du Comité économique et social européen sur «L'aéronautique européenne: Situation et perspectives»

(2009/C 175/09)

Le 27 septembre 2007, 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'aéronautique européenne: situation et perspectives».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 novembre 2008 (rapporteur: M. OPRAN; corapporteur: M. BAUDOUIN).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 110 voix pour, 9 voix contre et 5 abstentions.

### AVANT-PROPOS

Le présent avis porte sur le secteur de l'industrie aéronautique européenne qui dessert le marché du transport civil de passagers et de fret avec des engins à voilure fixe. Tous les autres cas (aéronautique militaire, hélicoptères, maintenance, etc.) sont explicitement exclus de cet avis.

### Première partie — Conclusions et recommandations

**Objectif:** «Conserver la position de leader au niveau mondial de l'industrie aéronautique civile européenne dans le segment des aéronefs à voilure fixe: identifier les menaces, définir les priorités et les propositions pour une stratégie à succès 2008-2012»

1. Le rapport «STAR 21» a montré que l'industrie a joué un rôle accru dans le développement de partenariats avec le monde de la recherche (universités, grandes écoles, laboratoires publics, etc.). Le secteur aéronautique est un creuset de compétences et de technologies fondamentales ainsi qu'un levier essentiel pour l'innovation. Cette industrie est bâtie sur les secteurs civil et de la défense, tous deux interdépendants et reposant sur l'application de technologies de pointe.

1.1 L'industrie aéronautique, tant civile que militaire, a une part déterminante en matière de base industrielle solide, de développement technologique et de croissance économique. Elle est aussi un point d'appui pour peser sur la scène mondiale et influencer des décisions économiques ou politiques.

1.2 Elle participe également au développement de l'emploi qualifié en Europe et au paiement de salaires relativement élevés par rapport à d'autres branches.

1.3 En résumé, la Stratégie de Lisbonne (2000) et les conclusions du Conseil européen de Barcelone (2002) <sup>(1)</sup> sont plus que jamais d'actualité.

<sup>(1)</sup> «Si on veut réduire l'écart entre l'UE et ses principaux concurrents, l'effort global en matière de R&D et d'innovation dans l'Union européenne doit être fortement stimulé et l'accent doit être mis plus particulièrement sur les technologies d'avant-garde».

2. Le Comité considère qu'il y a cinq facteurs essentiels qui représenteront une véritable menace pour l'industrie aéronautique européenne s'ils ne sont pas anticipés par les décideurs politiques et industriels:

2.1 La croissance exponentielle des coûts de développement des avions –avec l'impossibilité pour les constructeurs, dans leurs stratégies industrielles européennes, de financer par eux-mêmes la totalité du développement de nouveaux modèles– entraîne un transfert du financement et du risque financier aux équipementiers et sous-traitants, des délais de plus en plus importants pour obtenir un retour sur les investissements et un renforcement de l'endettement et de l'insécurité des équipementiers et sous-traitants.

2.2 La faiblesse du dollar US, qui s'est manifestée de 2005 au déclenchement de la crise mondiale actuelle et s'est muée à présent en une fluctuation erratique de cette devise (caractérisée, vis-à-vis de l'euro, par une tendance générale à la hausse sans justification économique d'aucune sorte) a pour effet:

- d'infliger une perte de compétitivité de l'industrie européenne <sup>(2)</sup>;
- de provoquer la recherche constante d'une minimisation des coûts fixes (masse salariale);
- d'inciter à délocaliser en zone dollar;
- de réduire le nombre de sous-traitants en Europe;
- d'encourager à développer des «partenariats» dans d'autres zones hors de l'Europe.

<sup>(2)</sup> Entre 2000 et 2007 l'euro s'est apprécié de 48 % (et de 66% si l'on tient compte de la moyenne des cours des huit premiers mois de 2008) par rapport au dollar américain; si ce phénomène, qui s'est à présent interrompu, devait reprendre (voire s'amplifier), il pourrait contraindre la société Airbus à annuler le plan de restructuration dit-«Power 8» (mis au point sur la base d'une parité maximale €/€ de 1,37) et à mettre en place d'autres mesures d'économie, ce qui aurait des conséquences sociales et politiques désastreuses.

2.3 L'effet «papy boom», qui connaîtra son paroxysme d'ici 2015 <sup>(3)</sup>, provoquera la perte de nombreux emplois hautement qualifiés (la moitié des effectifs du secteur du transport aérien européen prendra sa retraite d'ici 2015), ce qui peut entraîner la perte définitive de compétences stratégiques.

2.4 L'accroissement de la concurrence avec l'émergence de nouveaux acteurs très agressifs dans le secteur des avions régionaux (l'Inde et le Brésil) incite les industriels à réduire les coûts pour améliorer leur compétitivité et leur rentabilité, ainsi qu'à établir des partenariats avec des pays émergents comme la Chine, malgré les risques dus aux transferts de technologie et aux implantations locales pour capter ces nouveaux marchés. Cette concurrence provoque aussi un recentrage sur le cœur de métier des donneurs d'ordres.

2.5 Le niveau avantageux actuel du coût du pétrole ne saurait masquer l'incertitude persistante quant à son évolution à court et moyen terme dans le contexte d'une crise économique mondiale dont on ne peut mesurer encore toute la profondeur et la durée. Ces facteurs pèsent sur la demande, fragilisent les compagnies aériennes et obligent les constructeurs à réfléchir à des moyens pour réduire les coûts d'utilisation des avions, notamment par le recours à des carburants alternatifs et aux technologies correspondantes.

3. Le Comité considère que les enjeux fondamentaux du secteur doivent s'appuyer sur le maintien de la compétitivité, son utilité pour le citoyen et son rayonnement sur la scène internationale.

4. Dans ce cadre, il propose plusieurs **recommandations** et souhaiterait que la Commission et les États membres soulignent le rôle de premier plan joué par l'industrie aéronautique dans l'Union ainsi que l'importance qu'elle revêt pour les citoyens en raison de ses retombées dans de nombreuses industries sur tout le territoire européen.

4.1 Dans le domaine du développement technologique, de la croissance et de la coopération il faudrait prévoir la mise en place d'un nouveau cadre qui permette et encourage les sociétés des différents pays de l'UE à travailler ensemble plus efficacement pour fixer et réaliser leurs priorités industrielles. Cela renforcera la compétitivité et améliorera les réponses aux fluctuations du marché. Il est urgent de réaliser de nouvelles normes de qualité et d'efficacité, en maximisant l'efficacité du financement de la R&D.

<sup>(3)</sup> L'effet «papy boom» est le nom que l'on donne au nombre important de départs à la retraite qui interviendront entre l'an 2000 et 2020 dans les pays développés. Ce phénomène est une conséquence logique et prévisible du «baby boom» de l'après-guerre et de la baisse du taux de natalité qui entraîne un vieillissement démographique. Ce processus aura une influence importante sur l'économie et occasionnera une augmentation des dépenses de santé et du coût des retraites ainsi qu'une réduction de la population active.

4.1.1 La coordination doit être renforcée entre la Commission européenne et l'Agence européenne de défense (AED) pour promouvoir le développement de nouvelles technologies hybrides servant à la fois dans le segment militaire et le segment civil de l'aéronautique. Dans le même temps, il convient de s'assurer que la Commission européenne et l'Agence européenne de défense contrôlent toute diffusion ultérieure des technologies exploitables tant par le segment militaire que par le segment civil de l'aéronautique.

4.1.2 Un soutien doit être apporté aux industriels — en prenant particulièrement en compte le développement des PME du secteur équipementier dans la chaîne d'approvisionnement — pour la mise en œuvre rapide et profonde de «CLEAN SKY JTI»; cela dans le but, d'une part, d'atteindre les objectifs environnementaux que l'Europe s'est fixée et, d'autre part, de permettre à l'industrie de jouer un rôle important dans la mise en place d'un **système de gestion du trafic aérien de nouvelle génération** (SESAR-ATM) afin de soutenir l'initiative «Ciel unique européen» (SES) <sup>(4)</sup>.

4.2 Le Comité propose de promouvoir la participation active directe des pays de l'UE ayant une vocation aéronautique reconnue à la construction d'un réseau européen de sous-traitants capables d'épauler efficacement les constructeurs aéronautiques comme AIRBUS, SAAB, ALENIA, ATR, etc. Il est important de maintenir et d'augmenter leurs compétences, notamment en se concentrant sur les nouvelles technologies.

4.3 Le secteur européen de l'aéronautique régionale connaît un regain significatif, tiré par les avions d'ATR <sup>(5)</sup> et les économies de carburant qu'ils offrent. Le marché aéronautique évolue aussi vers des avions de type RJ (*Regional Jets*) <sup>(6)</sup>. Le Comité souligne l'importance de soutenir les entreprises qui ont développé des stratégies industrielles innovantes de type «Open Innovation», dont SuperJet International est probablement le meilleur exemple actuel.

4.4 Le Comité juge essentiel que les États membres favorisent la diminution du taux de dépendance des sous-traitants vis-à-vis des donneurs d'ordres actuels (aides à la diversification des marchés et à l'internationalisation) et la mise en place d'une charte entre donneurs d'ordres et sous-traitants d'engagements mutuels sur le long terme.

<sup>(4)</sup> Initiative communautaire qui structure l'espace aérien et les services de navigation aérienne au niveau paneuropéen afin de mieux gérer le trafic aérien et de garantir un niveau de sécurité homogène et élevé dans les cieux européens.

<sup>(5)</sup> ATR, qui avait enregistré 12 commandes en 2004, a enregistré 113 commandes fermes en 2007 (source: ATR).

<sup>(6)</sup> *Regional Jet*: avion de transport civil de passagers, de moins de 100 places (qui à terme empiètera sur le segment des avions monocouloirs «courts courriers»).

4.5 Le Comité est convaincu qu'il est urgent d'apporter un soutien à la définition de stratégies d'innovation des sous-traitants, pour leur permettre d'offrir de façon durable de nouveaux produits et services à plus haute valeur ajoutée tout en facilitant les rapprochements pour l'atteinte d'une taille critique.

4.6 Malgré le contentieux entre l'UE et les États-Unis devant l'OMC, le Comité suggère à la Commission et aux États membres de réfléchir à une procédure de financement pouvant assurer la continuité du processus de fabrication. Cette procédure pourrait prendre la forme d'une mutualisation des emprunts des sous-traitants du secteur. Elle pourrait aussi prendre la forme soit d'une garantie pour les prêts, basée sur les avances remboursables, soit de prêts aux taux préférentiels convenus par la BEI (Banque européenne d'investissement). Il serait également approprié de prévoir des mécanismes de couverture contre les risques financiers, tels que ceux découlant des fluctuations monétaires.

4.7 Outre l'aspect industriel, le Comité considère qu'il faut anticiper l'évolution et les changements professionnels avec la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences aux différents niveaux que sont la branche professionnelle, les instances européennes, nationales ou territoriales. La création d'observatoires des métiers de l'aéronautique doit permettre d'identifier les métiers de demain et les besoins de formation, en liaison avec les autorités académiques.

4.8 Le Comité souligne l'importance de créer des outils de veille économique afin de suivre l'évolution des performances des entreprises et détecter le plus tôt possible les risques. Ces outils doivent, d'une part, être innovants en matière de formation et, d'autre part, resserrer les liens recherche-université-industrie pour mieux préparer les jeunes, tout comme les salariés, tant aux métiers de demain qu'aux mutations technologiques qui se profilent.

4.9 Le développement des échanges des différents pôles de compétitivité en vue d'atteindre les objectifs environnementaux et technologiques fixés par l'UE doit permettre une mise en réseau entraînant une meilleure répartition des rôles et des fonds européens, ce qui éviterait une concurrence des régions européennes tout en augmentant les synergies.

4.10 La participation financière de l'UE doit s'inscrire dans le cadre des pôles de compétitivité. Ceux-ci ont été mis en place pour que l'UE reste en tête des technologies de pointe et possède une industrie concurrentielle, innovatrice et répondant aux normes des Hautes Qualités Environnementales (HQE). Par exemple, l'utilisation des matériaux composites pour leur résistance et leur légèreté ne doit pas conduire à ignorer leur capacité, ou leur incapacité, à être recyclés ou détruits.

4.11 Le Comité souligne l'importance d'adopter rapidement un ensemble de mesures visant:

- l'écologisation du transport aérien;
- la satisfaction et la sécurité des passagers;

- la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du secteur du transport aérien (conformément à la politique européenne de réduction générale des émissions de CO<sub>2</sub> en Europe), des nuisances sonores et de la consommation des carburants;
- le développement des conceptions facilitant le démantèlement des vieux matériels (utilisation de matières recyclables, etc.).

4.12 Le Comité considère que la Commission et les États membres doivent très rapidement répondre à la nécessité d'une politique stratégique dans le secteur aéronautique. Une telle politique inclurait la mise en œuvre d'actions concrètes au niveau de l'Europe et des territoires à tradition aéronautique pour mieux anticiper les mutations à venir et minimiser les impacts sociaux. Il faudrait que la Commission et les États membres favorisent la mise en œuvre d'un comité de dialogue social au niveau du secteur de l'aéronautique européenne comme le recommandent les partenaires sociaux.

## Deuxième partie — Motivation

### 5. Contexte et antécédents

5.1 Les analystes prévoyaient en 2007 que le trafic aérien devrait plus que doubler d'ici 20 ans avec des croissances moyennes de l'ordre de 6% par an (5 milliards de passagers prévus en 2025 pour environ 2 milliards en 2006). Pour répondre à l'augmentation attendue du trafic, les prévisions de commande d'appareils neufs (plus de 90 sièges) sur les 20 prochaines années sont optimistes et varient entre 22 600 (source Airbus) et 23 600 (source Boeing) appareils.

5.2 La libéralisation croissante du transport aérien, l'explosion de la demande dans les pays émergents (Asie-Pacifique et Moyen-Orient) et la bonne santé financière des compagnies aériennes recouvrée en 2007, devaient pouvoir soutenir le processus.

5.3 Le 27 septembre 2007, l'assemblée du CESE a autorisé l'élaboration par la Commission consultative des mutations industrielles (CCMI) d'un avis d'initiative sur l'avenir de l'industrie aéronautique en Europe (en excluant les secteurs de l'aéronautique militaire, des hélicoptères, de la maintenance, etc.).

5.3.1 Ce qui incite le Comité à produire ce document, c'est l'importance fondamentale de ce secteur pour l'ensemble de l'industrie européenne en raison de son poids en termes de production, d'exportations, d'emploi et d'investissement en R&D. En outre, il agit comme moteur d'une série d'industries (sous-traitants et secteurs en aval, tel que la maintenance des aéronefs) et comme élément de dynamisation de régions entières. Non moins important, il est un étendard de la valeur ajoutée européenne et constitue une preuve que la conjonction des efforts permet à l'Europe de se positionner face à d'autres concurrents mondiaux, notamment les États-Unis.

5.3.2 L'expérience acquise par la CCMI grâce à l'élaboration de son avis intitulé «L'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement dans un contexte européen et mondial» (7) est utile pour procéder à une analyse de l'industrie aéronautique, secteur très complexe à cet égard.

5.4 En outre, une nouvelle série de **risques** plane sur la croissance et est susceptible d'entraîner de nouveaux problèmes:

5.4.1 Une forte dépendance des constructeurs à l'égard des marchés émergents peut conduire à ce qu'un ralentissement inattendu de la croissance asiatique (pas uniquement de la Chine et l'Inde) aurait un impact immédiat et très néfaste sur le secteur entier.

5.4.2 La modification profonde des relations entre donneurs d'ordres et équipementiers ainsi que les restructurations permanentes réalisées par les donneurs d'ordre ont déréglé l'équilibre du secteur. Il est aujourd'hui difficile de mesurer les conséquences de l'augmentation des risques financiers supportés par les fournisseurs d'équipements de rang 1, qui sont soumis aux pressions des donneurs d'ordres dans le cadre d'accords de partage des risques.

5.4.3 Un financement insuffisant, tant au niveau national qu'europpéen, pour le développement de nouvelles technologies. Il serait également utile d'allouer des fonds à la recherche fondamentale en stratégie d'entreprise et en stratégie d'innovation.

5.4.4 L'orientation vers le composite impose une réorganisation complète de la chaîne (cessions des sites Airbus, etc.) avant même que cette technologie soit suffisamment validée; cf., par exemple, l'utilisation massive du composite dans le B787, dont les commandes dépassent les 800 exemplaires, alors que l'avion n'est toujours pas qualifié.

5.4.5 Entre 2000 et 2007 l'euro s'est apprécié de 48% (et de 66% si l'on tient compte de la moyenne des cours des huit premiers mois de 2008) par rapport au dollar américain; si le phénomène, qui s'est à présent interrompu, devait reprendre, voire s'amplifier, il pourrait obliger Airbus à lancer un nouveau plan d'économies (10 c de baisse du dollar coûte 1 Md € à l'avionneur, comme l'a indiqué à plusieurs reprises le président d'Airbus) et aurait des conséquences dramatiques sur le tissu de sous-traitants dont beaucoup n'ont pas les moyens de se payer une couverture, multipliant les délocalisations avec un impact social et politique désastreux.

5.4.6 Les déboires techniques de l'A380 et de l'A400M, ainsi que du B787, et leurs conséquences immédiates sont suffisamment éloquents de la difficulté des constructeurs à maîtriser la complexité grandissante des nouveaux avions.

5.4.7 Il est difficile pour l'instant de prévoir les effets de la crise internationale actuelle. La baisse du prix du pétrole peut, en tout cas pour le court terme, être bénéfique pour les compagnies aériennes. En revanche, cette dépression peut avoir une incidence négative sur le tourisme international et, partant, sur la demande de voyages.

5.5 Quelles que soient les possibles évolutions du transport aérien et en dépit de sa croissance actuelle, l'impact économique et social de la réorganisation actuelle et future de ce secteur en Europe est réel et il y a une menace sérieuse d'accroître la désindustrialisation du secteur du transport aérien européen.

5.6 Cette désindustrialisation peut entraîner des risques majeurs tels que la disparition de compétences clés, la perte de la position de leader de l'Europe au niveau mondial due à son incapacité à réaliser les investissements nécessaires pour le développement de nouvelles technologies clés, la disparition dans la chaîne d'approvisionnement d'un nombre important de sous-traitants en Europe et des pertes massives d'emplois.

## 6. Principaux objectifs et défis de l'industrie aéronautique de l'UE

6.1 Le Comité considère que les questions principales inhérentes au secteur concernent le maintien de la compétitivité et l'amélioration de la perception que le public a de ce secteur.

6.2 Il est difficile pour de nouveaux acteurs d'intégrer le secteur industriel aéronautique et accéder au premier plan est devenu impossible. Au niveau mondial ne subsistent que deux constructeurs d'avions de plus de 100 places: Airbus et Boeing. Les technologies, les compétences ou les infrastructures qui s'érodent durablement ou disparaissent totalement sont extrêmement difficiles à recréer.

6.3 L'Europe doit donc veiller à ce que les pays à vocation aéronautique reconnue:

6.3.1 maintiennent et accroissent leurs compétences, notamment en se concentrant sur les hautes technologies, et qu'ils participent à la construction d'un réseau européen de sous-traitance pouvant épauler efficacement les grands donneurs d'ordre comme Airbus, SAAB, ATR, etc.;

6.3.2 jouent un rôle accru dans le développement de partenariats avec le monde de la recherche (universités, grandes écoles, laboratoires publics, etc.) dans le domaine de recherche fondamentale.

6.4 L'Europe ne peut pas ignorer les liens étroits qui existent aux États-Unis entre la recherche militaire et civile. Même si le programme B787 accuse un certain retard, Boeing a bénéficié d'aides financières de la part de la NASA et de la DARPA pour développer le saut technologique que représente le passage aux structures composites. C'est pourquoi le Comité considère qu'il faut renforcer la coordination entre la Commission européenne et l'Agence européenne de défense (AED) afin de promouvoir le développement de nouvelles technologies à double usage (civil et militaire) dans l'industrie aéronautique.

(7) AVIS CESE, JO C 168 du 20.7.2007, p. 1.

6.5 L'industrie aéronautique ne peut ignorer le règlement REACH, règlement (CE) 1907/2006 qui a été adopté par le Parlement et le Conseil le 18 décembre 2006 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007. Initialement, il était prévu qu'environ 30 000 substances présentes en quantités significatives sur le marché européen soient évaluées, autorisées et que des restrictions leur soient éventuellement appliquées. Cependant, au cours des dernières semaines, on a observé que toutes les 100 000 «substances existantes» ont été préenregistrées. Cela augmentera les perturbations d'approvisionnement, notamment lors de l'évaluation de substances utilisées dans des matériaux complexes ou composites. Il est donc impératif que l'UE soutienne les entreprises, situées dans les pôles de compétitivité à forte activité composite, lorsqu'elles évaluent les risques des différents composants. C'est dans ce cadre que la Commission et les États membres peuvent aider l'industrie européenne du transport aérien à atteindre les objectifs environnementaux.

6.6 L'UE a pris l'engagement de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, les nuisances sonores et la consommation de carburant (y compris en favorisant les biocarburants). Il convient donc que la Commission fournisse à l'industrie, y compris aux PME, le cadre nécessaire pour une mise en œuvre rapide et harmonieuse de l'initiative technologique conjointe «Clean Sky».

6.7 Dans le domaine des «courts courriers», l'Europe doit prévoir en temps et en heure un programme de R&D focalisé sur les avions de ce type, de façon à faciliter le remplacement de l'A320 par le NSR<sup>(8)</sup>, en aidant l'industrie européenne à ne pas renouveler l'erreur de l'A350. Cela s'impose sans délai, car il se dessine une évolution fondamentale du paysage industriel sur le segment des avions monocouloirs de plus de 100 places.

6.7.1 En effet, dans les 10 prochaines années, on devrait assister à la fin du duopole Boeing-Airbus sur ce segment stratégique qui représenterait environ 65% des 29 400 nouveaux avions à construire d'ici 2027 (de l'ordre de 19 160 avions)<sup>(9)</sup>, mais seulement 40% en valeur, signe d'une compétition accrue et d'une pression élevée sur le niveau de prix de ce type d'appareil.

6.7.2 De nouveaux entrants seront vraisemblablement opérationnels en 2015-2020, comme Avic 1+2 (qui viennent de fusionner) en Chine, Sukhoï en Russie, voire Bombardier (Canada) ou Embraer (Brésil). L'Europe ne gagnera pas forcément la bataille des prix sur ce segment, par contre elle peut tirer son épingle du jeu en maintenant son avance technologique, grâce à l'innovation.

6.8 Le trafic aérien régional augmente au rythme de 8% par an; les commandes ont atteint un pic en 2007, à la fois en matière de *Regional Jets* (RJ) que de turbopropulseurs (dont les commandes ont doublé). Compte tenu du contexte (hausse du fuel et crise financière), le succès des turbopropulseurs devrait se prolonger avec un transfert probable du marché des RJ vers celui des turbo-propulseurs. Malgré tout, la croissance du marché des RJ devrait se poursuivre car la demande dans cette catégorie est forte et devrait empiéter sur le domaine des deux avionneurs Boeing et Airbus, avec les nouvelles gammes d'avions comme le «C series» de Bombardier et de nouveaux entrants comme Sukhoï ou Avic.

6.8.1 Le secteur européen de l'aéronautique régionale connaît un regain significatif, tiré par les avions d'ATR et les économies de carburant qu'ils offrent. Le marché aéronautique évolue aussi vers des avions de type RJ, segment qui, contrairement à la compétition limitée dans les LCA (duopole Airbus-Boeing), connaît une vive concurrence entre les maîtres d'œuvre Bombardier (Canada) et Embraer (Brésil), suivis de loin par ATR et plusieurs autres acteurs nationaux (p.ex. Japon, Russie, Chine).

6.8.2 Dans les RJ la maîtrise européenne, qui a presque entièrement disparu, pourrait revenir par l'apparition de SuperJet International. La société mixte détenue respectivement à 51/49% par Alenia Aeronautica (Italie) et Sukhoï Aircraft (Russie), qui développe un programme industriel de jet régionaux d'une capacité de 75 à 100 places, est un exemple concret de meilleure pratique pour relancer la production européenne des jets régionaux, bien adaptée à un contexte économique de fluctuations des prix du pétrole.

6.8.3 Ce programme s'appuie sur les meilleures compétences au niveau européen et mondial, notamment par des partenariats avec des fournisseurs français d'importance (Thales et Safran fournissent plus de 30% de la valeur de l'engin) mais aussi avec d'autres fournisseurs européens tels que Liebherr (Allemagne) et Intertech-nique (France), des fournisseurs étrangers tels que Honeywell (USA) et des centres d'excellences internationaux comme ceux situés en Inde.

6.9 L'industrie aéronautique est un point de discordance entre l'Europe et les États-Unis. Néanmoins, le financement des activités civiles de l'aéronautique américaine par le biais de contrats militaires peut être considéré comme une subvention publique masquée ce qui introduit, en fait, une distorsion de concurrence. Jusqu'il y a quelques mois, ce fait était amplifié encore par la faiblesse du dollar. Une aide des institutions européennes et nationales, sous la forme d'avances remboursables ou assimilée, est non seulement conforme à l'accord UE-USA sur les «Large Civil Aircraft» (LCA) mais constitue un instrument transparent — et compatible avec les règles du marché — pour le financement du développement des nouveaux programmes.

<sup>(8)</sup> *New Short Range*.

<sup>(9)</sup> Source: *Boeing Forecast 2008-2027*.



6.10 Face aux fluctuations €/€, il est anormal que les grands donneurs d'ordre (Airbus) reportent le risque de change sur leurs sous-traitants en les payant en \$ alors même qu'EADS, maison mère d'Airbus, possède des capacités de couverture de change sans commune mesure avec celles accessibles à ses sous-traitants. Ces mêmes donneurs d'ordres tentent de faire supporter les risques financiers et technologiques des nouveaux programmes aux sous-traitants de rang 1 et 2.

6.10.1 Dans ce cadre, peut-on envisager la construction de participations actives entre donneurs d'ordre et sous-traitants? Celles-ci peuvent prendre des formes diverses et variées. Une réflexion doit être menée en ce qui concerne le «*Risk Sharing*» et le «*Work Package*». La participation doit aussi s'inscrire dans le domaine de la R&D. Le donneur d'ordre doit assurer la totalité du coût de la recherche appliquée de plus haut niveau alors que les PME-PMI participeraient à celui de la recherche dans le «*process*» industriel.

6.10.2 Une autre participation active peut porter sur l'approvisionnement des entreprises en matières premières. Nous savons qu'Airbus achète le titane et le revend à prix coûtant à ses sous-traitants. Il serait sans doute opportun que les donneurs d'ordres participent à la mutualisation de l'achat de matière première. Est-il imaginable que les PME-PMI sous-traitantes et les donneurs d'ordres mettent en place un dispositif permettant de regrouper les approvisionnements en matières premières, ce qui aurait pour conséquence d'abaisser les coûts d'approvisionnement?

6.11 Aujourd'hui on constate que les PME-PMI sont très dépendantes d'un donneur d'ordre aéronautique unique (Airbus, par exemple). Dans plusieurs cas d'importance, cette dépendance se situe aux alentours de 70% dans les secteurs de la mécanique générale, la métallurgie et le composant électronique, et avoisine 67% dans le secteur des services <sup>(10)</sup>.

6.11.1 Il est donc vital, notamment pour palier aux effets cycliques du secteur aéronautique, que les PME-PMI diversifient leurs activités vers d'autres secteurs, en s'appuyant sur les meilleures caractéristiques de l'Europe. Par contre, il faut à ces entreprises une forte capacité d'adaptation pour s'imposer dans des domaines d'activité qui ne sont pas les leurs à la base. Il leur faudra aussi être capable de gérer plusieurs types d'activités en y affectant des moyens financiers et humains. Cela implique, d'une part, que les PME-PMI aient accès à des financements régionaux, nationaux et/ou européens pour développer, gérer et industrialiser une activité de diversification; d'autre part, que le donneur d'ordre participe à la recherche de diversification et fournisse les compétences nécessaires dans différents domaines.

6.11.2 Ceci pose bien sûr le problème de l'essaimage (*spin-out*) sous une forme ou sous une autre. Un exemple en est apporté dans la Région Aquitaine où un établissement de l'ex-Aérospatiale a mis au point une technologie de torche à plasma qui est commercialisée par la société Europlasma.

6.12 Toutes les mutations industrielles nécessitent une importante mobilisation financière. C'est pourquoi les entreprises ont besoin de soutien de la part des pouvoirs publics qu'ils soient nationaux ou européens. Dans cet esprit, et tout en respectant les règles fixées par l'OMC, l'UE doit pousser sa réflexion sur le phénomène des fluctuations du dollar. Comment l'UE peut-elle participer à la minoration du risque financier encouru par le secteur aéronautique en lien avec le taux de change euro-dollar? Le report du risque de change sur les sous-traitants ne peut être considéré comme une solution globalement satisfaisante car il n'en demeure pas moins que la parité €/€ reste un handicap vis-à-vis de la concurrence notamment américaine.

6.12.1 Une expérience intéressante est celle de la région Midi-Pyrénées. En effet, depuis l'an 2000, et à l'occasion du lancement de l'A380, la région a mis en œuvre le plan ADER pour accompagner les PME-PMI sous-traitantes des entreprises aéronautiques. Cette expérience a produit des résultats intéressants et doit se poursuivre pour aider les PME-PMI à s'adapter au plan «POWER8» décidé par Airbus.

6.12.2 Le nouveau dispositif, dénommé ADER II, est destiné à accompagner, au cas par cas, les regroupements d'entreprises, accroître les capacités technologiques et accompagner les entreprises sur les nouveaux marchés, mutualiser les moyens pour l'achat de matière première, etc.

6.13 La mondialisation de l'activité aéronautique a un impact extrêmement fort sur les salariés et l'emploi. Pour y faire face, les dispositifs de recherche et de formation doivent être renforcés et aidés, dégageant ainsi un gisement d'emplois. Une des pistes peut être la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

6.13.1 La GPEC doit être une anticipation aux changements futurs. Elle doit permettre aux salariés de mieux maîtriser les incertitudes face à l'avenir, de construire des projets à long terme, de donner du sens à leur travail, de développer leur carrière et leur investissement dans l'entreprise tout en tenant compte de leurs besoins et de leurs souhaits. Elle doit permettre à l'entreprise de s'adapter aux changements et à la concurrence.

6.13.2 La GPEC doit s'inscrire dans une véritable prospective des métiers et des qualifications avec des objectifs sur le très long terme (30 ans). L'objectif à atteindre doit être de définir les besoins en formation et développement des compétences qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre à moyen terme dans l'offre de formation initiale et continue du point de vue des industriels mais aussi des formateurs et des représentants des salariés. Elle peut s'inscrire dans une réflexion autour du bassin d'emploi.

<sup>(10)</sup> Source: Insee, dossier n° 138, mars 2007.

6.14 Le maintien d'une filière aéronautique de haut niveau de technicité et de savoir, implique que cette industrie puisse recruter du personnel ayant une formation initiale de niveau élevé dans des filières en développement comme le composite ou l'environnement. De même, doivent être développées d'autres filières comme la maîtrise des risques industriels, les nouveaux matériaux, la propulsion propre, etc.

6.14.1 Les systèmes de formation ne doivent pas concerner que les «cols blancs» mais aussi créer ou renforcer les filières des «cols bleus», qui ont trop longtemps souffert d'une mauvaise image et d'un manque de considération dans la plupart des systèmes éducatifs européens. Or, la filière des «cols bleus» joue un rôle important dans la compétitivité de l'industrie aéronautique européenne.

6.14.2 La formation initiale doit aussi s'appuyer sur l'apprentissage avec des conventions entre les écoles, universités ou métiers manuels, et les entreprises. Quant à la formation professionnelle continue, elle doit permettre les reconversions lourdes et celles des populations très peu qualifiées. Mais elle est d'abord un outil essentiel et concret, dans le cadre de la mise en place d'un plan stratégique, pour réduire les écarts qui peuvent exister entre ressources actuelles et besoins futurs. Plus généralement, chaque salarié européen doit pouvoir bénéficier d'un socle minimum de formation tout au long de sa vie.

6.15 Tous les dispositifs, quels qu'ils soient, nécessitent la concertation la plus large possible entre la direction des entreprises et les représentants des travailleurs. Cette concertation existe souvent au niveau national mais doit trouver son prolongement au niveau européen. Une première étape a été franchie avec la

mise en œuvre de la directive européenne 94/45/CE régissant les comités d'entreprise européens. Les directions d'entreprise établissant leur stratégie au niveau européen, les comités européens sont le seul lieu approprié pour recueillir les informations économiques au niveau pertinent et réaliser un état des lieux préalable à toute négociation. Il faut que la Commission et les États membres favorisent la mise en œuvre d'un comité de dialogue social au niveau du secteur européen de l'aéronautique.

#### 7. Propositions pour de futurs avis

7.1 Le secteur aéronautique se caractérise par un tel degré de complexité qu'il est impossible d'examiner tous ses aspects dans cet avis. La CCMI devrait par conséquent envisager, sans tarder, de poursuivre ses travaux sur ce thème dans des avis futurs.

7.2 Ces avis futurs pourraient concerner les sujets suivants:

- secteur aéronautique militaire;
- hélicoptères militaires et civils;
- maintenance aéronautique;
- avionique militaire et civile, y compris les systèmes d'armement avancés;
- procédures, normes et équipements nouveaux et à la pointe du progrès pour l'atterrissage des avions en situation d'urgence.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

## Avis du Comité économique et social européen sur «Les évolutions de la grande distribution et leur incidence sur ses fournisseurs et les consommateurs»

(2009/C 175/10)

Le 27 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

*«Les évolutions de la grande distribution et leur incidence sur ses fournisseurs et les consommateurs».*

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 novembre 2008 (rapporteuse: M<sup>me</sup> SHARMA).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour, 21 voix contre et 20 abstentions.

### 1. conclusions, recommandations et propositions

1.1 La grande distribution joue un rôle important en Europe au regard de sa contribution financière à l'économie, des emplois qu'elle crée et du large choix qu'elle propose aux consommateurs. Les conséquences de cette croissance ont récemment été mises en cause, notamment par certains éléments de fait. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de soutien à la compétitivité, à la croissance et à une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, le présent avis met en évidence des domaines précis qui devraient faire l'objet d'une transparence et une diligence accrues dans le secteur tout en protégeant les distributeurs, les fournisseurs, les salariés et les consommateurs.

1.2 La Commission européenne, et plus précisément les DG Marché intérieur et DG Entreprises, étudie actuellement l'évolution de la grande distribution et de la chaîne d'approvisionnement, notamment pour ce qui est des marges, de sa longueur et du nombre d'acteurs qu'elle comporte. La DG Emploi se penchera sur les exigences en matière de compétences dans la grande distribution, à l'approche de 2020. Le Comité est disposé, dans la mesure de ses possibilités, à appuyer l'action de la Commission.

1.3 Le Comité formule les recommandations ci-après, proposant des mesures qui préservent la croissance et garantissent une saine concurrence pour les distributeurs et les fournisseurs, protègent le personnel et, par ricochet, produisent en outre des effets bénéfiques à long terme pour les consommateurs, tout en tenant compte des impératifs de durabilité.

1.4 Le CESE continuera à accompagner l'évolution de la grande distribution, notamment en analysant l'évolution de ce secteur dans les pays européens de moindre dimension et relativement aux secteurs exclus de l'étude actuellement réalisée, tels que celui de l'électroménager.

1.5 Des recherches commandées par le Comité <sup>(1)</sup> ont fait clairement apparaître qu'en Europe occidentale, la grande distribution se concentre dans le secteur de l'alimentation et de l'habillement, mais aussi dans d'autres secteurs tels que le bricolage, les sports, les loisirs et la culture. Cette situation ne résulte toutefois pas pour l'essentiel des effets des fusions, rachats ou acquisitions effectués dans ces branches. Bien que de grands distributeurs internationaux aient vu le jour ces dernières années, la

distribution demeure toujours un secteur axé essentiellement sur le niveau national.

1.6 La croissance et la réussite de la grande distribution sont une bonne nouvelle pour l'économie européenne. De nombreux distributeurs, qui ont commencé en tant que PME, ont gagné en efficacité, en compétitivité, en productivité et en réactivité par rapport aux besoins de leurs clients et ont ainsi connu la réussite. Des entreprises privées mais aussi des coopératives et des entreprises de l'économie sociale ont enregistré une croissance. De nombreuses entreprises européennes sont désormais des entreprises mondiales prospères, désormais présentes en Chine, aux États-Unis, en Extrême-Orient et en Russie. La solidité de leur ancrage au niveau national a permis aux meilleures entreprises d'exporter leur modèle commercial sur certains des marchés les plus exigeants pour la distribution au niveau mondial. Les salariés, les actionnaires et les consommateurs européens en ont tiré d'importants avantages, notamment à travers un plus large choix de produits et des prix concurrentiels.

1.7 La grande distribution est un secteur dynamique, innovant et compétitif comme l'ont mis en évidence des enquêtes rigoureuses réalisées par des autorités nationales de la concurrence <sup>(2)</sup>. Il importe de ne pas pénaliser le succès commercial, sauf lorsque sont en cause des pratiques incompatibles avec la réalisation du marché intérieur, notamment quand il a pu être clairement démontré qu'il y a abus de la position occupée sur le marché ou que le consommateur subit un préjudice en violation de l'article 81 du traité CE. Un marché concurrentiel offre un moyen efficace de protéger les consommateurs et l'efficacité de son fonctionnement est porteuse d'avantages supplémentaires. Dans un marché libre et équitable, les distributeurs sont en concurrence sur les prestations de services qu'ils offrent, la qualité des produits et le rapport qualité-prix.

<sup>(1)</sup> Rapport sur «L'évolution du secteur de la grande distribution en Europe au cours des cinq dernières années», CESE CCMI, élaboré par London Economics.  
[http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/externalstudies/documents/HVR\\_Final\\_Report\\_revised\\_with\\_annex.doc](http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/externalstudies/documents/HVR_Final_Report_revised_with_annex.doc)

<sup>(2)</sup> Enquête sur le marché de la distribution alimentaire réalisée par la commission de la concurrence du Royaume-Uni:  
<http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2006/grocery/index.htm>. La version finale devrait être publiée au second semestre 2008.  
2] Enquête sur le pouvoir d'acheteurs des supermarchés réalisée par l'autorité fédérale autrichienne de la concurrence:  
[http://www.bwb.gv.at/BWB/English/groceries\\_sector\\_inquiry.htm](http://www.bwb.gv.at/BWB/English/groceries_sector_inquiry.htm)

1.8 Même si des différences et des disparités bien compréhensibles au sein d'un ensemble économique de 27 Etats existent, le Comité perçoit la nécessité d'une concertation, voire d'une coordination européenne pour permettre au commerce de jouer son rôle de service universel. Cette démarche pourrait se traduire par la création d'un dispositif européen plus harmonisé de mesure et de traçabilité de l'activité commerciale pour mieux en favoriser le développement.

1.9 Pour garantir la transparence des procédures qui organisent les relations entre les fournisseurs et la grande distribution, le Comité recommande de poursuivre le débat sur la valeur ajoutée et la légalité au regard de la législation de l'UE en matière de concurrence d'un code de conduite volontaire régissant les relations entre distributeurs et fournisseurs au niveau national, ainsi que d'une analyse claire et transparente de la chaîne d'approvisionnement qui se caractérise par une multitude d'acteurs autres que les principaux opérateurs que sont les fournisseurs et les distributeurs.

1.10 Le code de conduite volontaire d'autorégulation à créer, qui pourrait prendre appui sur des contrats écrits entre la distribution et les fournisseurs et couvrir les transactions tout au long de la chaîne d'approvisionnement, «de la fourche à la fourchette», pourrait être introduit au niveau national.

1.11 Ce code devrait aussi permettre à un plus grand nombre d'entreprises moyennes, voire petites et artisanales de production et de services d'accéder à la grande distribution avec un minimum de garanties.

1.12 Le code permettrait et maintiendrait la souplesse actuelle des achats et des négociations. Il présenterait l'avantage de permettre la prise en compte de changements brusques des conditions, telles que l'inflation ou l'évolution des prix du pétrole, au bénéfice tant des fournisseurs que des distributeurs, mais tout en empêchant les grands distributeurs et/ou les fournisseurs d'exercer une pression ou de recourir à des pratiques abusives.

1.13 Ce code pourrait comprendre les éléments suivants:

- des conditions commerciales normalisées pour le fonctionnement des relations entre distributeurs et fournisseurs, avec fixation d'un délai de préavis pour la prise d'effet de toute modification y apportée, y compris la résiliation de contrats,
- pas de réductions rétroactives sur les prix pour lesquels accord avait été pris par exercice de pressions,
- pas d'obligation imposée par la pression de contribuer aux frais de promotion des ventes ou de distribution au-delà de ceux convenus dans l'accord original,
- pas de paiements compensatoires à verser par les fournisseurs pour la perte de profits des distributeurs, sauf s'il en a été convenu ainsi à l'avance ou si le fournisseur n'a pas livré les quantités convenues,
- aucun retour d'inventus, sauf pour des raisons spécifiques et convenues dans les termes du contrat,

- pas de remboursements pour perte, négligence ou défaut, hors cas prévus dans le contrat original, lorsque les spécifications sont claires,
- pas de versements forfaitaires pour garantir des commandes ou des placements; en ce qui concerne les promotions, tous les paiements doivent être clairs et transparents,
- les promotions doivent faire l'objet d'un accord préalable entre les deux parties, avec une période précise de notification et des conditions transparentes pour les régir,
- les erreurs de prévision du distributeur ne peuvent être répercutées sur le fournisseur, même en périodes de promotion. Quand les prévisions s'effectuent en concertation avec le fournisseur, les conditions doivent être consignées,
- les caractéristiques et les conditions de production des produits vendus- notamment des produits importés — à fournir par producteurs et distributeurs en réponse aux attentes des consommateurs,
- une procédure écrite de plainte du consommateur doit être fournie au fournisseur et faire partie intégrante des conditions du contrat.

1.14 Ce code doit être communiqué à tous les personnels qui ont la charge des achats et de la gestion chez les distributeurs. En outre, ces derniers seraient tenus de désigner un responsable interne pour le respect du code, qui conservera copie des contrats passés avec les fournisseurs et de la notification qu'ils reçoivent automatiquement de toute modification des conditions contractuelles.

1.15 En outre, le Comité recommande que soit désigné au niveau national un médiateur qui arbitrerait les litiges, évaluerait et suivrait la mise en œuvre du code, et serait habilité à rassembler des informations auprès de tous les intervenants et enquêter anticipativement sur des violations du code. Cette proposition ferait écho à la recommandation du CESE en faveur d'un small business act.

1.16 La législation européenne en matière de commerce doit être mise en œuvre de manière effective. Il convient toutefois de modifier plus particulièrement les conditions de paiement afin de prévoir un délai de paiement maximum. Bien que la législation en vigueur ait été transposée au niveau national, l'harmonisation est minimale et des clauses d'exemption sont prévues.

1.17 En ce qui concerne la gestion des demandes d'implantation, les services gouvernementaux concernés par la grande distribution devraient élaborer, sur le modèle du «contrôle de nécessité» ou de la politique visant à favoriser les centres-villes, un «contrôle de concurrence» grâce auquel les collectivités locales pourront mesurer la concurrence réelle entre les différentes formes de distribution à cet échelon, les engagements fonciers en cours, les infrastructures et les avantages collectifs. L'objectif est ici de garantir la prise en compte des préoccupations touchant à la diversité actuelle et future de l'offre commerciale, à l'indispensable cohabitation entre commerce de proximité, commerce de grande distribution et commerce de centre commercial, dans l'agglomération.

1.18 La grande distribution existe principalement au niveau national et, en tant que telle et dans le but d'assurer une mise en œuvre effective du code, une autorité publique (les autorités nationales de concurrence) devrait examiner à intervalle régulier tous les rapports publiés par le médiateur sur les pratiques problématiques, ce qui leur permettrait de demander directement des informations aux distributeurs/fournisseurs et de disposer d'une analyse de base et d'un bilan des progrès enregistrés dans l'industrie. En cas d'allégations répétées, une réglementation pourrait être mise au point afin de traiter le problème. Il convient également d'encourager l'autorité publique à faire connaître auprès de l'ensemble des acteurs concernés de la chaîne l'intérêt et les avantages d'un tel code de conduite et à le faire respecter.

1.19 Enfin, il convient que les États membres veillent à ce que cadre général permette une concurrence forte entre les distributeurs, sans préjudice de la préservation des équilibres intersectoriels nécessaires ni de la sauvegarde de l'aménagement urbain, dans l'intérêt des consommateurs à travers des prix moins élevés et un choix de produits plus large.

## 2. Exposé des motifs

2.1 La commission consultative des mutations industrielles promeut la coordination et la cohérence de l'action communautaire par rapport aux principales mutations industrielles dans le contexte de l'Europe élargie et assure un équilibre entre la nécessité de changements acceptables sur le plan social et le maintien d'un avantage compétitif de l'industrie européenne.

2.2 À date plus récente, certains faits sont apparus en ce qui concerne l'essor de la grande distribution, ainsi que son incidence et ses répercussions sur la société. Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne et de sa réflexion sur la compétitivité, la croissance et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, le présent avis s'attachera à identifier tout au long de la chaîne de création de valeur, jusques et y compris le consommateur, les différents maillons qui peuvent requérir des interventions ou des mécanismes communautaires.

2.3 Aux fins du présent avis, le CESE a commandé une étude visant à définir la grande distribution (voir à l'annexe 1 l'étude réalisée par London Economics). Cela étant, l'étude a fait apparaître que les paramètres appliqués à chaque définition mise à l'épreuve ont produit des effets différents. Compte tenu du grand nombre de distributeurs dépassant le cadre de la définition d'une PME et le manque de données statistiques, notamment dans les nouveaux États membres, le présent avis s'est appuyé sur des définitions cumulatives. Les grands distributeurs sont les sociétés qui détiennent une part de marché supérieure à 5 % ou réalisent un chiffre d'affaires de plus de 200 millions d'euros, en employant au moins 250 personnes. Par ailleurs, il vaut la peine d'analyser les cinq principales firmes qui forment le peloton de tête dans chaque marché, ainsi que la nature privée ou sociale du modèle commercial.

2.4 L'étude a en outre porté sur huit pays européens, à savoir le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Roumanie, la Pologne et la République tchèque, et les deux secteurs de l'alimentation et de l'habillement. La concentration qui est également évidente dans d'autres secteurs, dont ceux du bricolage, de l'électricité, des loisirs et de la culture, n'est pas couverte par le rapport. L'analyse réalisée dans le présent avis repose sur des données statistiques <sup>(3)</sup>. Bon nombre d'investigations supplémentaires ont été menées par différents secteurs tout au long de la chaîne d'approvisionnement, y compris les travailleurs et les consommateurs; elles sont évoquées afin de souligner la difficulté de recueillir des éléments concrets, ainsi que de mettre l'accent sur la masse de recherches réalisées jusqu'à présent <sup>(4)</sup>.

2.5 Les grands distributeurs attirent de plus en plus de clients à travers toute l'UE en raison de la puissance de leur offre. Les chiffres de 2005 montrent que le Français Carrefour, l'Allemand Metro Group, le Britannique Tesco et l'Allemand Rewe possèdent les positions les plus importantes en Europe occidentale, centrale et orientale. Toujours en 2005, les cinq principaux distributeurs représentaient plus de 70 % du marché de l'alimentation en Allemagne, en France, en Irlande et en Suède.

2.6 Bon nombre de grands distributeurs, y compris des coopératives et des modèles de distribution relevant de l'économie sociale, ont commencé leurs activités en tant que PME, et leur croissance spectaculaire peut être une source de nombreux enseignements. Tous ont largement contribué à l'agenda de Lisbonne pour ce qui est de la compétitivité, de l'emploi et de la croissance. La grande distribution peut compter sur un secteur manufacturier et du commerce de gros puissant et souvent concentré. La pression exercée par des fournisseurs en position dominante se répercute sur les marges des distributeurs et la compétitivité des PME qui les approvisionnent. Le CESE espère que les conclusions des études sur le marché de la distribution que la Commission européenne (DG Marché intérieur et DG Entreprises) doit réaliser dans les prochaines années se concentreront sur la longueur de la chaîne d'approvisionnement et le nombre d'acteurs qu'elle comporte, ainsi que sur la répartition des marges dans le secteur de la distribution en général.

2.7 La croissance de la grande distribution et les nouveaux développements qu'elle connaît — y compris l'apparition de magasins spécialisés dans le secteur de l'habillement — ont des conséquences majeures pour les sociétés du secteur, y compris les PME et les indépendants, ainsi que pour leurs employés, les fournisseurs et les consommateurs. Le présent rapport d'initiative de la CCMI examinera des données objectives sur l'évolution de la grande distribution au cours des cinq dernières années, en se concentrant principalement sur les grands distributeurs du secteur de l'alimentation (épiceries) et de l'habillement.

<sup>(3)</sup> Voir la note de bas de page n° 1.

<sup>(4)</sup> I) *Impact of Textiles and Clothing Sectors Liberalisation on Prices* («Incidence de la libéralisation du secteur du textile et de l'habillement sur les prix»), Institut d'économie mondiale de l'université de Kiel (Allemagne), Commission européenne, Commerce. Rapport final du 18.4.2007, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc\\_134778.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_134778.pdf)  
II) *Business relations in the EU Clothing Chain: from industry to retail and distribution* («Relations commerciales dans la filière de l'habillement dans l'UE, de l'industrie à la vente et à la distribution»), Université Bocconi, École de commerce ESSEC, Baker McKENZIE. Rapport final, octobre 2007, [http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/clothing\\_study\\_oct\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/clothing_study_oct_2007.pdf)

## 2.8 Aperçu de la situation actuelle dans l'alimentation et l'habillement

- Les ventes de la distribution alimentaire ont atteint 754 milliards d'euros en 2006 <sup>(5)</sup>, soit une augmentation réelle de 3,4 % par rapport à 2003. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne représentent plus de 65 % du total des ventes et l'Italie, l'Espagne et la Pologne 30 %. Moins de 5 % du total des dépenses sont imputables à la Roumanie, à la Hongrie et à République tchèque réunies.
- Les données relatives aux ventes dans le secteur de l'habillement sont plus difficiles à obtenir. Les ventes ont atteint 120 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation réelle de 2,5 % par rapport à 2003. La quasi-totalité des ventes ont été réalisées au Royaume-Uni, en Allemagne, en France et en Italie, bien que ce constat puisse traduire le manque de données disponibles dans les nouveaux États membres.
- Les distributeurs qui réalisent le chiffre d'affaires le plus important au niveau national sont actifs dans le secteur du commerce alimentaire. Le champion en la matière, Tesco, détient une avance significative sur ses rivaux: en 2006, ses ventes ont devancé de 10 milliards d'euros celles de Carrefour, son poursuivant immédiat.
- Si l'on amalgame les distributeurs dans le domaine de l'alimentation et de l'habillement, la première société vestimentaire (Marks et Spencer) n'arrive qu'en vingt-cinquième position.
- Nombre de grands distributeurs catégorisés dans le commerce de détail en alimentation vendent également des vêtements, des produits textiles et des éléments électriques et on ne peut supposer qu'ils réalisent leur chiffre d'affaires uniquement sur l'alimentaire.
- Depuis 2003, les ventes de la grande distribution alimentaire ont augmenté de plus de 25 % en Italie comme en Espagne. La grande distribution a par ailleurs connu un essor marqué en République tchèque et en Roumanie, même si dans ce dernier pays, elle partait d'un niveau extrêmement bas.
- Dans le secteur vestimentaire, la grande distribution n'est présente que dans trois des neuf marchés examinés dans l'étude. En Allemagne et au Royaume-Uni, ses ventes ont crû de manière constante, à un taux de 5 % et 3 % respectivement. En revanche, celles du seul grand distributeur italien, le groupe Benetton, ont décliné entre 2003 et 2006 <sup>(6)</sup> en valeur réelle.

<sup>(5)</sup> Les ventes que les distributeurs ont réalisées via Internet sont incluses dans ce résultat global et n'ont pas été traitées séparément dans ce document, dans la mesure où les données font ressortir que même si elles augmentent, elles ne représentent encore qu'entre 1 et 2 % du chiffre d'affaires du commerce alimentaire au Royaume-Uni.

<sup>(6)</sup> Rapport intérimaire de London Economics; «The Evolution of the High Volume Retail Sector in Europe over the past 5 years», février 2008.

2.9 À l'heure actuelle, la base de coûts (matières premières) du secteur de l'alimentation et des boissons (épicerie) subit la plus forte augmentation enregistrée depuis des générations. Du fait de l'accroissement de la prospérité mondiale, de mauvaises récoltes et de problèmes de gouvernance, avec les perturbations de l'offre provoquées par les objectifs fixés en matière de biocarburants, le cours des céréales, qui influe sur les denrées de base et les aliments pour bétail, propulsera les prix vers de nouveaux sommets, avec toutes les répercussions qui en résultent pour le consommateur.

2.10 Actuellement, un panier représentatif de produits a considérablement renchéri par rapport aux années précédentes et son prix varie fortement d'un État membre à l'autre. Les récentes augmentations du prix des matières premières pourraient assécher totalement la marge bénéficiaire du fournisseur. Celle qui a cours chez les distributeurs étant encore plus faible, l'augmentation des prix à la caisse se répercute dans les chiffres de l'inflation établis par le Trésor, lesquels alimentent très rapidement les revendications de la main-d'œuvre dans les négociations salariales. L'inflation des prix en rayon conjuguée à l'augmentation actuelle des prix du pétrole se répercute sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement ainsi que sur les consommateurs et suscite à l'heure actuelle l'inquiétude de tous.

2.11 Les consommateurs ont la possibilité de changer de distributeurs grâce à la vive concurrence qui existe dans ce secteur. La distribution mobilise dès lors tous les moyens pour augmenter le rendement et les économies d'échelle. Nombreux sont les fournisseurs qui se sont agrandis parallèlement au développement des distributeurs et on peut tirer de précieuses leçons de leurs stratégies.

La chaîne d'approvisionnement elle-même peut être longue, les différents maillons prenant leur marge, des distributeurs aux vendeurs en gros en passant par les conditionneurs, les producteurs secondaires et les transformateurs, et ce tant dans l'alimentation que l'habillement.

2.12 Dans toute l'Europe, le secteur vestimentaire témoigne de prix relativement stables, les causes en étant essentiellement liées à la faible croissance de l'économie communautaire, à la modification des habitudes de consommation, à la libéralisation du commerce international, au renforcement de la position de premier producteur mondial d'habillement qu'occupe la Chine, ainsi qu'à l'appréciation croissante des devises européennes. Par ailleurs, les lignes bougent sur ce marché, étant donné que les supermarchés traditionnels d'alimentation accroissent leur offre non alimentaire, en particulier dans le domaine de l'habillement, et que des magasins spécialisés indépendants de taille modeste cèdent la place à des chaînes telles que Zara et H&M <sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Université Bocconi, «Business Relations in the EU clothing Chain» («Relations commerciales dans la filière de l'habillement dans l'UE, de l'industrie à la vente et à la distribution»), rapport final d'octobre 2007, octobre 2007  
[http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/clothing\\_study\\_oct\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/clothing_study_oct_2007.pdf)

2.13 L'évolution de la différence entre les indices de prix ne traduit pas nécessairement l'évolution des écarts de prix, c'est-à-dire les différences entre le niveau des prix <sup>(8)</sup>. Il convient par ailleurs d'être prudent quant aux conclusions tirées de cette analyse. Les écarts de l'évolution des prix ne reflètent pas nécessairement ceux des marges bénéficiaires des producteurs et des distributeurs. Cela tient au fait que les prix dépendent de nombreuses autres variables. Ainsi, les évolutions de la TVA <sup>(9)</sup>, les salaires, les prix des importations ou les améliorations techniques pourraient expliquer une baisse ou une hausse des prix à la consommation sans lien avec le prix payé aux producteurs.

2.14 Les distributeurs s'accordent à penser que l'un des grands défis pour l'avenir consiste à parvenir à une consommation et à une production durables. Les distributeurs constatent au quotidien les nouvelles exigences de leurs clients, l'évolution permanente de leurs besoins d'informations adéquates et précises, l'introduction rapide de produits respectueux de l'environnement et de procédés toujours plus verts tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Dans ce contexte, des distributeurs européens proposent volontairement un programme d'action pour une consommation durable et un programme d'action environnemental de la distribution (REAP) tout en collaborant étroitement avec la Commission européenne en vue d'atteindre d'ici 2020 les objectifs que l'UE s'est fixés en matière de changement climatique.

### 3. Domaines à suivre

3.1 Le débat sur des mécanismes pouvant éventuellement être mis en place, afin d'atténuer les préoccupations de la société civile exposées ci-après, devra s'appuyer sur des procédures claires et transparentes pour signaler les mauvaises pratiques, étant entendu que dans tous les cas, il convient de produire des preuves à l'appui des plaintes. Cette règle vaut pour tous les intervenants.

3.2 Les États membres doivent garantir une forte concurrence propice à un développement adéquat de toutes les formes de commerce, de manière à ce qu'elle profite aux consommateurs pour ce qui est des prix et du choix.

3.3 Les règles nationales visant à garantir des pratiques commerciales loyales peuvent tenir compte des préférences sociales locales, telles que les horaires d'ouverture et les questions de travail. Aussi les codes de bonne conduite volontaires préconisés par le CESE doivent-ils être conçus et mis en œuvre au niveau des États membres, notamment en raison du caractère très local du marché de la distribution.

<sup>(8)</sup> Si par exemple le prix fixé par le producteur est de 100 et que le prix payé par le consommateur est de 200, une augmentation de 10 % de ces deux prix ne signifie pas que les marges restent constantes. En raison des différences de niveau, la marge passerait de 100 (200-100) à 110 (220-110).

<sup>(9)</sup> «Les prix mesurés sont ceux réellement supportés par les consommateurs y compris, par exemple, les impôts sur les produits comme la taxe sur la valeur ajoutée, et ils reflètent les soldes saisonnières», Indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH), Petit guide de l'utilisateur, Eurostat, mars 2004.

3.4 Afin de «mieux légiférer» <sup>(10)</sup>, des réformes de soutien à la concurrence ont été adoptées à l'échelon de l'UE pour supprimer la législation restrictive, d'où la recommandation du CESE en faveur de l'autoréglementation de ce secteur. L'élaboration d'un code de conduite adopté par les distributeurs à l'échelon national pourrait être interprétée comme un appui à une entente, de fait anticoncurrentielle, entre les distributeurs. Cela étant, l'action des pouvoirs publics doit viser à examiner ces codes de conduite de sorte à accroître la transparence et la diligence des distributeurs et des fournisseurs et, à long terme, le bénéfice pour les consommateurs.

3.5 Les pratiques de la distribution et de la chaîne d'approvisionnement sont souvent mises en cause. Le CESE recommande par conséquent d'opter pour des contrats et un code de bonnes pratiques au niveau national (voir la section recommandations et conclusions) afin de traiter les plaintes de manière plus transparente tout en protégeant les intérêts des distributeurs et des fournisseurs, au besoin avec l'intervention d'un médiateur.

3.6 La politique de concurrence et d'autres politiques réglementaires concernant le secteur de la distribution complètent la politique commerciale. Il apparaît que l'un des grands enjeux consiste à trouver un équilibre permettant aux distributeurs de tirer parti des économies d'échelle sur l'approvisionnement et le fonctionnement sans pour autant abuser de leur pouvoir de marché.

3.7 Les importations sont un autre domaine à suivre dans lequel le code de bonne conduite pourrait être appliqué. Les importations de denrées alimentaires et d'habillement jouent aujourd'hui un rôle majeur dans le rapport de forces sur le marché. La part des denrées alimentaires importées est généralement plus élevée dans les pays occidentaux mais la part des denrées alimentaires importées consommées dans les pays d'Europe de l'Est est en forte augmentation.

3.8 Les pays occidentaux enregistrent une pénétration très forte des importations dans le secteur de l'habillement <sup>(11)</sup>. Le pourcentage est dans bien des cas supérieur à 100, étant donné que la valeur totale des exportations est supérieure à la valeur totale de la production, ce qui signifie que certains biens sont importés puis réexportés vers d'autres marchés.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_fr.htm)

<sup>(11)</sup> Le secteur de l'habillement se définit comme l'ensemble des produits de la catégorie «Industrie de l'habillement et des fourrures».

#### 4. Salariés de la distribution

4.1 Le secteur de la grande distribution revêt une importance vitale pour la stratégie de Lisbonne, compte tenu du nombre de travailleurs qu'il emploie. La DG Emploi mène actuellement une étude sur l'identification des compétences émergentes et l'évolution de l'emploi et des futurs besoins en compétences dans le secteur commercial et de la grande distribution à l'horizon 2020. Une étude similaire est actuellement en cours sur le textile, l'habillement et le secteur des produits à base de cuir. Ces deux études s'inscrivent dans un projet couvrant 16 secteurs économiques recourant tous à une méthodologie commune de la prévision en vue d'identifier les compétences d'avenir et de prévoir l'évolution de l'emploi sur la base d'une analyse de scénarios.

4.2 D'après l'étude qui a été réalisée par London Economics, quelque 1,2 million de personnes travaillent dans la grande distribution alimentaire au Royaume-Uni. Dans les autres pays, le nombre de salariés de la grande distribution est nettement moins élevé mais, d'une manière générale, ce secteur emploie un plus grand nombre de personnes dans les pays d'Europe de l'ouest que dans ceux d'Europe de l'est. Depuis 2003, le nombre de salariés de ce secteur a augmenté dans tous les pays à l'exception de la France et de la République tchèque où il est resté constant.

4.3 La part de l'emploi dans la grande distribution varie fortement d'un pays européen à l'autre. Au Royaume-Uni et en Allemagne, la grande distribution emploie respectivement plus de

75 % et de 60 % de ses salariés dans le secteur de l'alimentation et des grands magasins, alors que ces chiffres sont d'environ 20 % en Pologne et de moins de 5 % en Roumanie.

4.4 Globalement, la part des femmes dans les secteurs du commerce de gros et de la distribution est supérieure à la proportion de femmes dans la population active totale en Europe mais l'écart est nettement plus marqué dans les dix nouveaux États membres que dans l'UE 15. Seule la France fait exception avec une proportion de femmes employées dans le secteur du commerce de gros et de la grande distribution inférieur à la part des femmes actives.

4.5 Il existe entre les États membres un certain nombre de différences intéressantes dans la répartition par âge. Au Royaume-Uni par exemple, la part des jeunes (moins de 25 ans) dans le secteur y est plus élevée que partout ailleurs, ainsi que la proportion des travailleurs âgés de plus de 65 ans (même si elle est très faible). En Italie, en République tchèque et en Hongrie, le nombre de jeunes salariés de la grande distribution est plus faible mais la proportion de salariés âgés de 25 à 49 ans y est plus élevée.

4.6 Le travail à temps partiel est plus fréquent dans les secteurs du commerce de gros et de la distribution que dans le reste de l'économie européenne, bien qu'il existe des différences considérables entre les pays, notamment entre l'UE 15 et les dix nouveaux États membres.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE



**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Mutations industrielles, développement territorial et responsabilité des entreprises»**

(2009/C 175/11)

Le 17 janvier 2008, 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

«*Mutations industrielles, développement territorial et responsabilité des entreprises*».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 novembre 2008 (rapporteur: M. PEZZINI — corapporteur: M. GAY).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 168 voix pour, 1 contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité estime fondamental de relancer dans le cadre des stratégies de Lisbonne et de Göteborg les systèmes territoriaux locaux, conçus comme des ensembles organiques de structures, d'infrastructures et d'acteurs publics et privés, ayant pour fonction de conjuguer, dans une vision commune de développement ancré sur le territoire, de hauts niveaux de prospérité et de compétitivité avec des responsabilités sociales et environnementales étendues. Il s'agit en substance d'un processus identifiant, en tout point du territoire, le résultat d'un ensemble d'interactions.

1.2 Le Comité économique et social européen demande avec insistance **une initiative communautaire sur le développement du «territoire socialement responsable» (TSR)**. Le TSR peut se définir comme une alliance des objectifs de démocratie de proximité avec ceux de la responsabilisation des administrations et de tous les acteurs publics et privés, et ce dans l'optique d'une approche stratégique intégrée de valorisation compétitive des spécificités territoriales.

1.3 Le Comité demande que l'initiative TSR s'accompagne du **lancement d'un programme d'action européen** destiné à:

- promouvoir l'insertion de la dimension territoriale dans les politiques communautaires, en particulier dans le cadre des stratégies de Lisbonne et de Göteborg;
- soutenir l'intégration dans les politiques nationales, régionales et locales des priorités définies dans l'Agenda territorial et dans la Charte de Leipzig;
- encourager et cofinancer des exercices de prospective (foresight) territoriale participative afin de créer des visions communes de développement territorial socialement responsable;
- instaurer des réseaux d'excellence territoriale et des groupes européens de coopération sur ce thème.

1.4 Le Comité souhaite que, en donnant suite à l'initiative communautaire TSR <sup>(1)</sup> et au programme d'action y afférent:

- la Communauté européenne réduise sensiblement les charges administratives et bureaucratiques qui pèsent sur les acteurs économiques et sociaux territoriaux, en simplifiant

les contenus et les procédures de l'Union et en recourant à la «méthode ouverte de coordination»;

- les États membres appliquent uniformément les dispositions communautaires, de façon à préserver l'unicité du marché intérieur européen;
- les autorités régionales et locales associent pleinement les acteurs économiques et sociaux et développent des stratégies de compatibilité entre coopération, innovation et concurrence;
- le secteur privé élabore un dialogue social constructif, élargi à la société civile, autour de visions communes qui anticipent les mutations industrielles.

1.5 Le Comité soutient avec force le développement d'une démocratie de proximité, qui associe les responsables politiques, économiques et sociaux présents sur le territoire aux actions destinées à améliorer la qualité de la vie et à stimuler le **développement économique et social compétitif et durable des territoires de l'Union**.

1.6 Pour le Comité, des investissements importants doivent être effectués dans le **développement d'une culture partagée d'innovation et de participation**: la demande de valeurs démocratiques doit émaner de l'ensemble de la société territoriale concernée et d'un grand nombre d'acteurs et d'institutions représentant les intérêts des différents secteurs d'activité. Dans ce contexte, l'entreprise est à considérer comme une communauté génératrice de richesse en vue du développement d'une société meilleure sur le territoire.

1.7 À cet égard, le Comité souhaite que soient rapidement mises en pratique les déclarations du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 sur l'importance, d'une part, du rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la stimulation de la croissance et la création d'emplois et d'autre part, sur l'importance du développement des capacités de gouvernance du territoire entre toutes les composantes politiques, économiques et sociales aux niveaux local et régional.

<sup>(1)</sup> Cf. point 1.2.

1.8 Le Comité est en outre convaincu de la nécessité de faire de l'Europe **un pôle d'excellence en matière de développement du TSR** <sup>(2)</sup>, en s'inspirant entre autres des expériences positives acquises dans les domaines du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) et de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), tout en élargissant le cadre de référence à la dimension territoriale. L'objectif est de garantir que le patrimoine commun de responsabilité soit un élément stable de la **composante entrepreneuriale**. Celle-ci doit pouvoir bénéficier des systèmes de réseaux et de clusters et doit participer pleinement au processus macro-économique de développement stratégique territorial.

1.9 Le Comité est en particulier d'avis que la composante de la micro- et de la petite **entreprise** et l'expérience de l'économie sociale, à la fois vaste et importante, devraient pouvoir bénéficier d'aide et d'expertise ainsi que d'un meilleur accès au crédit et au microcrédit, le but étant de parvenir à développer une gestion entrepreneuriale respectueuse de l'environnement, du territoire et de ses habitants.

1.10 Aux yeux du Comité, l'initiative communautaire TSR et son plan d'action devraient à la fois promouvoir un dialogue social structuré sur le territoire et également encourager des jumelages entre institutions locales, en particulier au niveau transfrontalier. L'objectif est d'aboutir, grâce à des partenariats plus solides, au renforcement global des capacités, du savoir-faire et des performances des collectivités territoriales qui s'expriment à des niveaux de compétences différents et se trouvent souvent en position de concurrence réciproque.

1.11 Enfin, le Comité souligne la nécessité que les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux assurent un haut degré de coordination afin de ne pas diviser au niveau local ce que le marché unique a uni, en évitant une fragmentation et une discrimination territoriales qui fragiliseraient encore plus l'économie européenne sur les marchés mondiaux.

## 2. Introduction

2.1 Lors de la conférence sur le dialogue territorial, organisée le 4 mars 2008 par la présidence du Conseil de l'UE, le rôle des communautés locales et régionales dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne révisée a été mis en exergue en tant que priorité dans le domaine de la politique de cohésion.

2.2 Par le présent avis, le Comité entend déterminer les interactions entre les territoires et les acteurs politiques, économiques et sociaux, dans l'optique de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et du développement d'une économie de la connaissance compétitive, tant sur le marché intérieur que mondial.

2.3 Le point de départ est l'amélioration des visions anticipatrices des changements économiques, sociaux et environnementaux et de l'organisation des parties prenantes à l'avènement d'un **«territoire socialement responsable» (TSR)** <sup>(3)</sup> et la définition des responsabilités des entreprises, des administrations, des partenaires sociaux et de tous les acteurs participant à la valorisation de la

compétitivité du territoire, en vue d'instaurer d'un modèle social européen dynamique, solidaire et cohérent <sup>(4)</sup>.

2.4 L'économie territoriale, selon sa composition, peut être plus ou moins exposée à la compétition économique internationale. Par ailleurs, l'indicateur de PIB (ou de valeur ajoutée) ne reflète plus le niveau de richesse d'un territoire, et ce pour deux motifs. Dans ce contexte, le Comité salue la récente publication, par la Commission, du «Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout» <sup>(5)</sup>, qui fera l'objet d'un autre avis.

2.4.1 D'abord, les revenus du travail et du capital distribués, la fiscalité acquittée par les forces productives marchandes, ne sont pas affectés en totalité au territoire d'ancrage, il y a «exportation» de ressources.

2.4.2 Ensuite, et surtout, les territoires dépendent d'autres ressources que celles des forces productives (salaires des emplois publics, retraites, rentes, dépenses de touristes, revenus d'actifs travaillant ailleurs, prestations sociales autres que retraites, ...).

2.5 L'éventail des instruments de gestion destinés à soutenir les politiques et programmes de développement durable mis en œuvre par les autorités et les entreprises est de plus en plus vaste et circonstancié et se fonde sur les éléments suivants:

### 2.5.1 Normes

- directives et règlements dans le domaine de l'environnement;
- systèmes de gestion environnementale;
- certification ISO 14000 et lignes directrices ISO 26000;
- norme BS OHSAS 18001/2007 relative à la sécurité sur le lieu de travail;
- règlement EMAS;
- audit social (SA8000);
- achats écologiques et marchés publics «verts»;
- analyses du cycle de vie des produits;
- politiques de produit intégrées.

<sup>(4)</sup> «Le modèle social européen devrait véhiculer l'idée d'un espace de prospérité démocratique, écologique, compétitif et solidaire, et source d'intégration sociale pour tous les citoyens d'Europe» (avis du CESE sur le thème «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen», JO C 309 du 16.12.2006, p. 119).

<sup>(5)</sup> COM(2008) 616 final.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Cf. point 1.2.

## 2.5.2 Structures

- «clusters», districts industriels, pôles de compétitivité ou d'excellence et parcs technologiques;
- plans d'action Agenda 21 local;
- observatoires régionaux/locaux sur les incidences territoriales du développement;
- clubs d'entreprises locaux;
- soutien du Fonds social européen en faveur de la gouvernance territoriale;
- groupements européens de coopération territoriale (GECT), nouveaux instruments prévus par le règlement (CE) 1082/2006 du 5 juillet 2006 <sup>(6)</sup>;
- plateformes d'analyse et de prospective (foresight);
- partenariat public-privé (PPP).

## 2.5.3 Accords

- initiatives de «flexicurité» <sup>(7)</sup>;
- responsabilité sociale des entreprises — RSE;
- dialogue social territorial structuré;
- bilan/comptabilité environnementale;
- rapportage en matière de durabilité;
- instruments de planification et de programmation territoriale;
- écobilans territoriaux;
- accords socio-économiques territoriaux (pactes territoriaux, accords-cadres, ...);
- zones économiques spéciales, dans les limites autorisées par la politique de concurrence <sup>(8)</sup>.

2.6 Le Comité estime qu'il est désormais indispensable d'améliorer la consolidation, l'intégration et la coordination de l'application de ces instruments législatifs, réglementaires et volontaires, afin d'assurer la coordination des différents objectifs et des différents niveaux de participation, et d'obtenir des résultats efficaces, efficaces et partagés.

<sup>(6)</sup> La liste des États membres ayant adapté leur législation pour permettre la réalisation de GECT est disponible sur le site du Comité des régions (rubrique «Activités et événements»).

<sup>(7)</sup> Pour identifier et concrétiser, avec le soutien des partenaires sociaux, les nouveaux gisements d'emplois.

<sup>(8)</sup> Cf. règlement (CE) n° 450/2008 du 23 avril 2008 (JO L 145 du 04.06.2008).

2.7 La cohésion territoriale, à la lumière de la Charte de Leipzig <sup>(9)</sup> et de l'Agenda territorial de l'Union européenne de 2007, à propos duquel le Comité a eu l'occasion de se prononcer <sup>(10)</sup>, a gagné en importance, avec l'objectif de:

- impliquer davantage les acteurs représentatifs des réalités locales;
- conjuguer le développement équilibré et durable avec l'exigence de relever le niveau de compétitivité de l'Europe, grâce à des investissements dans les domaines dotés d'un potentiel de croissance plus élevé;
- assurer des synergies et la complémentarité des politiques communautaires;
- élaborer de meilleurs mécanismes de gouvernance <sup>(11)</sup>.

2.8 L'Agenda territorial constitue un cadre stratégique d'orientation des politiques de développement territorial, à travers la mise en œuvre des stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

2.9 Dans son avis sur la gouvernance territoriale des mutations industrielles <sup>(12)</sup>, le Comité a souligné que «la mise en valeur de l'identité territoriale se fonde sur un mélange qui est le résultat d'une adhésion à un ensemble de valeurs communes, d'une reconnaissance de ces valeurs et d'une empathie vis-à-vis d'elles, dans le contexte d'une vision prospective qui soit partagée». Il a également insisté sur une approche territoriale intégrée (ATI) et sur une stratégie de gouvernance en faveur d'un développement «territorial socialement responsable» (TSR). Pour le Comité, une telle stratégie devra intervenir notamment par le biais:

- d'améliorations constantes des qualités et des capacités de connaissances, de compétences et d'innovation du système productif territorial;
- du développement de structures territoriales en réseaux pour le secteur public et privé;
- de niveaux élevés de durabilité environnementale et sociale du développement;
- de circuits efficaces et bien implantés de création, de diffusion et de circulation de la connaissance, d'information ainsi que de formation permanente;
- de l'élaboration de «bilans sociaux du territoire»;
- de l'analyse comparée, par les acteurs sociaux eux-mêmes, des systèmes territoriaux durables.

<sup>(9)</sup> Charte de Leipzig sur les villes européennes durables du 25 mai 2007.

<sup>(10)</sup> Avis sur «L'Agenda territorial», JO C 168 du 20.7.2007, p. 16-21.

<sup>(11)</sup> Avis sur «La gouvernance territoriale des mutations industrielles: le rôle des partenaires sociaux et la contribution du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation», JO C 318 du 23.12.2006, p. 12-19.

<sup>(12)</sup> Ibidem.

2.10 Outre un **degré élevé de coordination**, afin d'assurer des synergies et d'éviter des doublons ou des incohérences, ces initiatives exigent de la part des autorités locales, régionales, nationales et européennes:

- **des structures d'éducation et de formation perfectionnées**, qui aient vocation à apporter des réponses de type fonctionnel aux exigences du développement économique basé sur la connaissance et la compétitivité;
- **des actions de renforcement des capacités** des institutions, des associations et des acteurs du dialogue social;
- **une politique du territoire intégrée**, qui soit à même de valoriser le potentiel de développement local, qui renforce les facultés d'adaptation à l'innovation et d'anticipation;
- **un dialogue social** bien implanté au niveau régional et local <sup>(13)</sup>, en tant qu'instrument essentiel **pour optimiser les avantages à retirer des visions prospectives des mutations industrielles** sur les marchés, ainsi que des tendances en matière d'éducation et de formation des ressources humaines;
- **la promotion de l'engagement social des entreprises**, avec l'adoption volontaire de la RSE en tant que contribution des entreprises au développement durable;
- **une amélioration du système de gouvernance intégrée** à plusieurs niveaux du «territoire socialement responsable» <sup>(14)</sup>, **défini en tant que tel lorsqu'il réussit à combiner un niveau suffisant de bien-être avec les obligations qui découlent de la responsabilité sociale.**

2.10.1 Dans ce processus sont aussi confortées les compétences et les capacités des décideurs politiques et administratifs, afin de garantir les conditions de certitude nécessaires pour attirer les investissements durables sur leur territoire et pour stimuler la création de micro- et petites entreprises dans le cadre d'un développement pérenne.

2.11 Le Comité a accordé une grande importance au processus pouvant amener un territoire à se définir comme «**territoire socialement responsable**» (TSR) <sup>(15)</sup>.

2.11.1 C'est le cas lorsque le territoire parvient à intégrer, dans une logique de démocratie participative, les aspects sociaux et environnementaux dans les décisions économiques, les modèles et valeurs pour la relance de la compétitivité, les bonnes pratiques et une interaction continue entre les acteurs concernés, afin d'encourager l'innovation et la compétitivité.

<sup>(13)</sup> Avis sur le thème «Restructuration et emploi — Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne», COM(2005) 120 final, JO C 65 du 17.3.2006, p. 58-62.

<sup>(14)</sup> Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain», COM(2005) 718 final — SEC(2006) 16, JO C 318 du 23.12.2006, p. 86-92.

<sup>(15)</sup> Nouvelle stratégie du Conseil 10117/06 du 9 juin 2006, points 29 et 30. Cf. également le point 1.2 du présent avis.

### 3. La «**démocratie de proximité**» pour un **développement compétitif et durable**

3.1 Pour améliorer la qualité de la vie et le **développement économique et social compétitif et durable des territoires de l'Union**, le CESE estime qu'il est opportun de développer une démocratie de proximité qui implique les responsables politiques, économiques et sociaux présents sur le territoire. Celle-ci est à bâtir, de façon concertée entre ces différents acteurs publics et privés, sur la base des points forts et des points faibles de ces territoires, des perspectives de croissance des entreprises et de l'emploi,

3.2 La **démocratie de proximité**, pilier fondamental de la gouvernance européenne, revêt des formes et des modalités très variables d'un contexte national à l'autre. Elle devrait s'articuler autour des éléments suivants:

- un processus de coordination des acteurs, des groupes sociaux et des institutions en vue d'atteindre des objectifs discutés et coordonnés au sein de **cadres de dialogue structuré et de responsabilités individuelles et conjointes entre les partenaires sociaux et, en particulier, avec les représentations des travailleurs et les clubs d'entreprises;**
- **l'application des principes** de subsidiarité, de cohésion territoriale et de démocratie participative, tels que définis par le traité de Lisbonne;
- **l'articulation harmonieuse de la structure de gouvernance à plusieurs niveaux**, afin d'assurer, d'une part, la cohérence entre les niveaux décisionnels les plus proches du citoyen et, d'autre part, celle des responsabilités politiques, économiques, sociales et environnementales les plus représentatives des compétences et des identités territoriales, dans le respect des cadres de cohérence nationaux et européens, selon une approche ouverte, coopérative et coordonnée et un objectif d'interaction synergique des différents niveaux;
- **le développement d'une «communauté apprenante» territoriale**, fondé sur la capacité d'autoévaluation et de correction continue des objectifs et des stratégies de développement local et sur le renforcement d'une culture de l'innovation diffuse et globale;
- le développement d'une **vision anticipatrice, conjointe et partagée**, sur le positionnement relatif de l'économie et de la société locale afin:
  - d'identifier les «ressources spécifiques» du territoire,
  - d'évaluer les défis et menaces de la concurrence d'autres territoires,
  - d'examiner les possibilités d'insertion sur les marchés nationaux et internationaux,
  - de rechercher les méthodes et moyens permettant de résoudre des problèmes spécifiques du territoire à partir des capacités professionnelles locales,

- de projeter des choix destinés à valoriser des actions d'économie compétitive;
- la promotion de la **création et de la valorisation de conseils économiques et sociaux territoriaux et institutions similaires** <sup>(16)</sup> — déjà actifs dans certains États membres — en tant qu'interlocuteurs institutionnels du processus de décision et d'intervention au niveau du territoire, disposant du droit d'initiative et de vérification des actions réalisées;
- l'adoption d'**instruments élaborés de gestion territoriale participative**, tels que l'e-gouvernement, les analyses SWOT <sup>(17)</sup>, les exercices de prospective participative <sup>(18)</sup>, la généralisation des mécanismes EMAS <sup>(19)</sup> appliqués aux secteurs public et privé, l'adoption de normes de responsabilité sociale des entreprises, des techniques d'étalonnage des performances, un tableau de bord pour la coordination ouverte, des systèmes de réseaux de districts et interdistricts <sup>(20)</sup>, des systèmes d'apprentissage via l'internet;
- le **rôle actif des chambres de commerce**, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture ainsi que des fédérations professionnelles et des organisations de consommateurs;
- la **promotion culturelle des excellences en matière de formation universitaire et l'optimisation des relations entre l'industrie et le monde académique.**

3.3 Le développement territorial suppose non seulement une application totale de la démocratie de proximité, mais aussi une gouvernance locale structurée pour gérer le développement <sup>(21)</sup>.

3.4 Une bonne *gouvernance* territoriale doit avant tout s'attacher à favoriser et à développer toutes formes de coopération, tous processus de partenariat sur le mode gagnant-gagnant tant à l'échelon interentreprises qu'à l'échelon entreprises et acteurs collectifs.

3.5 La **gouvernance démocratique territoriale** est un processus décisionnel inclusif décentralisé qui, de l'avis du CESE, doit s'appuyer sur des principes de transparence et de responsabilité et sur une approche participative orientée vers l'analyse, l'élaboration, l'application et la gestion d'une vision stratégique commune de développement à moyen et long terme.

<sup>(16)</sup> Cf. par exemple les commissions régionales de dialogue social en Pologne.

<sup>(17)</sup> SWOT = *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces).

<sup>(18)</sup> «*Foresight is a systematic, participatory, future-intelligence-gathering and medium-to-long-term vision-building process*» (La prospective est un processus systématique et participatif de collecte de renseignements et d'élaboration d'une vision à moyen et long terme).

<sup>(19)</sup> EMAS = Système communautaire de management environnemental et d'audit.

<sup>(20)</sup> Avis sur «*Les districts industriels européens face aux nouveaux réseaux du savoir*», JO C 255 du 14.10.2005, p. 1-13.

<sup>(21)</sup> Perspectives territoriales de l'OCDE — Édition 2001.

3.6 Dans un système de partenariat à plusieurs niveaux, il y a lieu selon le Comité de conjuguer au mieux les processus ascendants («*bottom-up*») et descendants («*top-down*»): un arbitrage entre ces deux processus est en effet une condition indispensable du succès.

3.7 Le Comité estime qu'il faut investir massivement dans le **développement d'une culture d'innovation et de participation**, car la demande de valeurs démocratiques doit venir de l'ensemble de la société territoriale concernée et d'un grand nombre d'acteurs et d'institutions représentant les intérêts des différents secteurs.

3.8 Le Comité est convaincu que la valorisation des territoires de l'Union passe par l'optimisation de leur potentiel spécifique, grâce à des stratégies de développement efficaces et durables, fondées sur le concept de «territoire socialement responsable».

3.8.1 À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a adoptée en la matière dans l'un de ses récents avis <sup>(22)</sup>.

#### 4. L'engagement au niveau communautaire: vers la réalisation d'un «territoire socialement responsable»

4.1 Le CESE demande avec insistance **une initiative communautaire sur le développement du «territoire socialement responsable» (TSR)**, qui couvre les objectifs de la démocratie de proximité, du renforcement d'une culture d'innovation et de participation diffuse, d'une gouvernance territoriale efficace et cohérente par rapport au cadre national et communautaire de l'agenda de Lisbonne, d'un partenariat multi-acteurs et multi-secteurs apte à renforcer l'attrait et la compétitivité du territoire sur le marché mondial, en anticipant les mutations industrielles et en valorisant le capital social local.

4.1.1 La mission première de l'initiative TSR est d'assurer la coordination et la cohérence entre les actions entreprises aux différents niveaux: européen, national, régional et local.

4.2 Pour le Comité, l'initiative TSR devrait s'accompagner du lancement d'un véritable programme d'action européen destiné à:

- promouvoir l'insertion de la dimension territoriale des politiques communautaires;
- soutenir l'intégration des priorités définies dans l'Agenda territorial et dans la Charte de Leipzig;

<sup>(22)</sup> Avis sur «*La gouvernance territoriale des mutations industrielles (...)*» (idem note 11).

- encourager et cofinancer le recours à des exercices de prospective territoriale participative;
- introduire progressivement la méthode ouverte de coordination et soutenir la réalisation d'instruments de démocratie de proximité;
- suivre de manière uniforme et coordonner la mise en œuvre cohérente des différents instruments communautaires de coopération territoriale, en particulier les GECT <sup>(23)</sup>;
- constituer auprès de la Commission une unité de coordination interservices pour le développement territorial, chargée de formuler et d'appliquer une stratégie d'information et de communication sur le TSR;
- développer l'usage des instruments d'évaluation d'impact territorial avant et après l'adoption de mesures sur le territoire, en particulier pour les PME;
- cofinancer des actions de formation et de renforcement des capacités des acteurs publics et privés sur le territoire pour le développement des actions de TSR;
- promouvoir un dialogue social structuré sur le territoire, un «label de qualité TSR 21»;
- encourager et soutenir la création et le développement d'Eurorégions <sup>(24)</sup>;
- soutenir le développement de districts (et «métadistricts» <sup>(25)</sup>) et de réseaux de districts en vue de valoriser les petites et moyennes entreprises sur le marché européen et le marché mondial.

**4.3 L'engagement européen en faveur d'une initiative TSR — assortie du programme d'action —** doit, de l'avis du CESE, rassembler et coordonner les instruments volontaires et réglementaires évoqués au paragraphe 2.7 dans un système cohérent où la responsabilité des entreprises, tous secteurs confondus — y compris le secteur financier et la composante publique locale —, est essentielle pour atteindre les objectifs de la stratégie locale pour la croissance et l'emploi dans le cadre des stratégies nationales et européenne.

<sup>(23)</sup> GECT: instrument de coopération au niveau communautaire qui permet à des groupements de coopération de réaliser des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté ou bien d'entreprendre des actions de coopération territoriale à l'initiative des États membres. Règlement CE n° 1082/2006. [JO L 210 du 31.7.2006].

<sup>(24)</sup> Eurorégions: structures de coopération transnationale entre deux ou plusieurs territoires situés dans différents États de l'Union européenne et/ou dans des États voisins, afin de défendre les intérêts communs par-delà les frontières et de coopérer pour le bien commun des populations voisines.

<sup>(25)</sup> Avis du CESE sur le thème «Les districts industriels européens face aux nouveaux réseaux du savoir», JO C 255 du 14.10.2005.

4.4 Pour le Comité, la **RSE** <sup>(26)</sup> doit s'inscrire dans ce cadre, en tant que composante volontaire de coordination ouverte, facilitée et stimulée, en particulier pour les micro- et les petites entreprises, qui constituent le socle du développement local, par le contexte de participation et de vision commune et partagée.

4.4.1 L'initiative TSR doit pouvoir développer des valeurs éthiques et personnelles d'une **culture participative favorable à l'innovation** autour d'une identité commune, qui ne doit pas appartenir exclusivement à l'entrepreneur, mais être présente et active dans toutes les composantes publiques et privées du système territorial et des réseaux et clusters/districts régionaux et interrégionaux de référence.

4.5 La «**communauté apprenante**» territoriale doit pouvoir s'appuyer sur des structures et des infrastructures télématiques interactives et interopérables, à partir de l'e-gouvernement et de la plateforme IDABC <sup>(27)</sup> qui vise à fournir des services administratifs paneuropéens en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens, dans le but d'améliorer l'efficacité des administrations publiques européennes ainsi que leur collaboration et celle avec la société civile organisée.

4.6 Le Comité est convaincu de la nécessité de faire de l'Europe **un pôle d'excellence pour le développement du TSR**, en s'inspirant des expériences positives en matière d'EMAS et de RSE, mais en élargissant le cadre de référence à la dimension territoriale.

4.6.1 Pour être efficace, le processus de développement stratégique territorial devrait faire abstraction des facteurs politiques de renouvellement électoral des collectivités territoriales mais promouvoir l'interaction entre toutes les composantes politiques, au pouvoir et dans l'opposition, du territoire et la constitution d'un patrimoine de **continuité dans la responsabilité commune** du citoyen électeur et/ou élu.

4.7 La composante de la micro- et de la petite **entreprise** devrait pouvoir bénéficier d'aide et d'expertise afin de favoriser, grâce à un langage et des procédures simples, mais aussi à travers un meilleur accès au crédit et au microcrédit, une gestion de l'entreprise qui respecte l'environnement, le territoire et son capital social.

4.7.1 Les entreprises de l'économie sociale se doivent également de contribuer au développement du territoire socialement responsable, dans la mesure où elles favorisent la cohésion sociale et la durabilité, répartissent les bénéfices entre leurs membres et appliquent une gestion participative et démocratique.

<sup>(26)</sup> Avis sur «Le partenariat pour la croissance et l'emploi: faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises» (COM(2006) 136 final), JO C 325 du 30.12.2006, p. 53-60, et sur le «Livres vert — Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises» (COM(2001) 366 final), JO C 125 du 27.5.2002, p. 44-55.

<sup>(27)</sup> IDABC = Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Business and Citizens; voir l'avis du Comité publié au JO C 80 du 30.3.2004, p. 83.

4.8 Le **système éducatif, universitaire et de la recherche locale** devrait être mis en réseaux d'excellence et de compétence régionaux et interrégionaux européens — comme prévu notamment dans le programme «Capacités» du PC7 pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration et le programme «Éducation & Formation 2010» — afin d'assurer au système local les talents et les qualifications nécessaires au succès de la stratégie de développement territorial, autant d'éléments qui sont difficiles à trouver pour une petite entreprise.

4.9 De l'avis du CESE, l'initiative communautaire TSR devrait en outre promouvoir un **dialogue social structuré sur le territoire**, ainsi que des jumelages institutionnels locaux, destinés à encourager des partenariats plus étroits entre les collectivités territoriales pour renforcer les capacités et réduire les différences de performances, et favoriser le lancement d'une nouvelle Charte TSR 21, en tant qu'instrument pour améliorer l'harmonisation et l'efficacité du TSR.

4.10 Enfin, le CESE demande que l'initiative communautaire TSR prévoie une action d'évaluation, d'étalonnage des performances et de contrôle ainsi que la création d'une banque de données sur les revenus par habitant à l'échelon territorial et la soumission d'un rapport biennal au Parlement européen, au Conseil et au Comité.

## 5. L'engagement des autorités publiques nationales

5.1 Les États membres appliquent de façon homogène les dispositions afin de préserver l'unicité du marché intérieur européen, en recourant à des mécanismes de soutien et de dissuasion. Les autorités publiques devraient notamment:

- faire en sorte d'éliminer les contraintes bureaucratiques inutiles et de simplifier les structures et les mécanismes procéduraux, de manière à libérer des ressources pour l'emploi et le développement durable et compétitif;
- définir, de manière participative et consensuelle et avec l'appui direct des partenaires sociaux et des représentants de la société civile organisée, un cadre stratégique général de référence pour le développement national des politiques relatives au TSR;
- consolider les cadres de coordination et de décentralisation du secteur public, qui déterminent les rôles et responsabilités en matière de gouvernance à l'échelle centrale, régionale et locale;
- définir les lignes de politique de décentralisation fiscale couvrant les modalités de transfert entre les différents niveaux de gouvernance, comme proposé précédemment par le Comité <sup>(28)</sup>;
- améliorer et renforcer l'action des organismes de gestion et de coordination du processus de décentralisation et de gouvernance à l'échelle locale;

<sup>(28)</sup> Avis sur le thème «Impact de la territorialité des législations fiscales sur les mutations industrielles», JO C 120 du 16.5.2008, p. 51-57.

- établir des lignes budgétaires pour le développement de ressources humaines spécifiques et pour le cofinancement de programmes de formation, créations de réseaux, supports télématiques interopérables à l'échelle nationale et européenne;
- assurer la cohérence dans l'application nationale des instruments Interreg IV et du règlement GECT, en tant qu'organisme à caractère transfrontalier, en permettant la participation des États aux côtés des collectivités locales et régionales, entités de coopération territoriale dotées de la personnalité juridique de droit communautaire;
- développer un nouveau partenariat entre les villes et les campagnes en favorisant des approches intégrées à l'échelle régionale et en promouvant une parité d'accès aux infrastructures et à la connaissance;
- promouvoir des clusters régionaux transnationaux compétitifs et innovants, le renforcement des réseaux technologiques transeuropéens, la gestion transeuropéenne des risques, le renforcement du développement urbain polycentrique, le développement des structures écologiques et des ressources culturelles;
- assurer la cohérence et la coordination dans la dimension territoriale des politiques sectorielles, en évitant des mesures sectorielles conflictuelles susceptibles de générer des défaillances et de se révéler totalement inefficaces et contre-productives sur le territoire; développer des instruments d'évaluation d'impact territorial (EIT) grâce à un recours approprié à l'évaluation d'impact environnemental (EIE) <sup>(29)</sup> et à l'évaluation environnementale stratégique (EES) <sup>(30)</sup>.

5.2 Les autorités publiques locales et régionales devraient:

- associer les forces économiques et sociales en amont de l'élaboration des projets stratégiques de développement territorial;
- mettre sur pied des systèmes éducatifs, des universités et des écoles d'excellence, essentiels au développement économique et social du TSR;
- introduire de plus en plus dans le choix des investissements publics comme dans la gestion des SIG des critères de coût-efficacité, qualité, développement durable;
- procéder à des évaluations périodiques des plans d'investissements publics;
- s'assurer avant le lancement de projets d'investissements publics que le plan de financement est garanti en totalité sur les montants comme sur les échéances;

<sup>(29)</sup> Directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3.3.1997 et par la directive 2003/35/CE du 26.5.2003.

<sup>(30)</sup> Directive EES 2001/42/CE: elle a pour objectif d'assurer que les incidences environnementales de certains plans et programmes soient identifiées et évaluées — en particulier sous l'angle de leur dimension territoriale — pendant leur élaboration et avant leur adoption.

- veiller à ce que les aides extérieures au financement de projets d'investissements publics soient effectivement utilisées dans les délais prévus;
  - veiller aussi sur les territoires à la vitalité d'un tissu de PME, ce type d'entreprises capables d'assurer l'articulation entre les zones urbaines, périurbaines et rurales en y préservant, dans ces dernières, emplois, revenus, population et ressources fiscales;
  - favoriser le réinvestissement des capitaux et des profits à l'échelon local pour la création de bourses de projets, de rachat d'entreprises locales et des instruments financiers régionaux de capital-développement et capital-risque, sans porter atteinte au marché intérieur;
  - ne pas trop détacher l'impôt des entreprises de ses bases géographiques en le transférant à des échelons supraterritoriaux, en veillant à ne pas nuire aux besoins de redistribution du système de solidarité fiscale;
  - former les élus politiques locaux aux mécanismes actuels de la planification territoriale, destinés aux services d'intérêt général et aux infrastructures d'appui à l'économie, pour une gestion moderne du développement durable des entreprises.
- 5.3 Un échange de bonnes pratiques ainsi que des réseaux inter-régionaux devraient faire l'objet d'actions prioritaires de la part des autorités locales et régionales, ainsi que la mise en œuvre de mécanismes de prospective appropriés pour définir une vision commune et partagée.

## 6. L'engagement des entreprises: pour une entreprise responsable envers son territoire

6.1 Pour le CESE, les entreprises devraient, en évitant de générer de nouvelles charges bureaucratiques et procédurales, contribuer à la relance du territoire, dont elles sont à la fois le moteur et partie intégrante:

- faire des opérations de *reporting* de leurs bonnes pratiques en matière sociale, environnementale, territoriale (ou sociétale), et instituer des instruments capables de déterminer le niveau de responsabilité sociale de l'entreprise;

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

## 7. Réalisations sur le terrain: exemples magistraux

7.1 Diverses initiatives et politiques européennes ont été mises en œuvre pour relever le défi d'un développement socialement responsable du territoire de l'Union européenne et pour augmenter la visibilité positive de la dimension territoriale dans les politiques communautaires. Plusieurs exemples de ces initiatives peuvent être consultés sur la page web de la CCMI ([http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/index\\_fr.asp](http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_fr.asp)), qui contient aussi des informations relatives à une audition tenue à Lille le 25 septembre 2008 en préparation du présent avis (cf. la rubrique correspondant au présent avis).

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE



## ANNEXE I

## à l'avis «Mutations industrielles, développement territorial et responsabilité des entreprises»

(CCMI/055)

**Notice sur l'audition tenue à Lille le 25 septembre 2008, au siège du Conseil régional du Nord-Pas de Calais (France)**

Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, la Commission consultative des mutations industrielles (CCMI) du Comité économique et social européen (CESE) et le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais (NPdC) ont organisé une audition sur le thème «Les mutations industrielles, le développement territorial et les responsabilités des entreprises» (thème de l'avis auquel se réfère la présente annexe). Cette audition, qui s'est tenue dans l'hémicycle où siègent les membres du Conseil régional, a rassemblé plus de 90 personnalités de haut niveau de 12 pays européens et d'organismes territoriaux publics et privés, ainsi que des représentants de trois directions générales de la Commission européenne.

En présence de M. Daniel PERCHERON, président du Conseil régional, de M. Joost van IERSEL, président de la Commission consultative des mutations industrielles, de M. Martin SIECKER, président du groupe d'étude, de M. Antonello PEZZINI, rapporteur, et de M. Bernard GAY, corapporteur et promoteur de cette importante initiative, un débat large et animé a été mené sur les thèmes suivants: le développement régional et local, la gouvernance, la relance de la production, la nécessité d'avoir une vision commune prospective, les perspectives sectorielles et intersectorielles en matière de croissance compétitive de l'emploi, ainsi que les mécanismes de démocratie active qui passent par le développement d'une culture participative, sur un territoire parvenant à concilier des niveaux de bien-être suffisants et les obligations inhérentes à la responsabilité sociale.

Dans l'économie mondialisée qui est la nôtre, le développement territorial et les mutations industrielles sont étroitement liés et interdépendants. L'avis vise justement à évaluer les perspectives de mutation socio-économique en partant d'une approche territoriale. Celle-ci porte essentiellement sur les stratégies de développement bâties par les entités locales et régionales et sur les centres de compétence initiés par les acteurs privés et publics. L'analyse se penche ainsi sur la capacité des régions à faire face et à s'adapter aux évolutions irréversibles par le biais de systèmes collectifs de partage des responsabilités, prenant en considération notamment la notion de responsabilité sociétale des entreprises.

À cet égard, la région NPdC a été perçue comme un territoire riche d'expériences en ces domaines. La CCMI a dès lors sollicité la collaboration de la Région pour l'organisation d'une audition à Lille. Ces deux institutions ont ainsi conjugué leurs moyens dans le but d'entendre les expériences des acteurs du développement de la région, mais aussi de recueillir leurs propositions pour un développement harmonieux des territoires.

L'écoute des problématiques, des solutions et des expériences présentées par les représentants les plus qualifiés du «monde réel» de la Région NPdC — entrepreneurs, présidents de clubs d'entreprises et des pôles de compétitivité, syndicats, représentants de l'économie sociale, de l'université, des professions libérales, des administrations publiques à différents niveaux — mais aussi l'intensité de l'échange d'idées qui en a résulté sont autant d'éléments qui ont permis de dessiner des stratégies innovantes et de dégager des priorités d'action prometteuses. Conjugués à la merveilleuse hospitalité du Conseil régional du NPdC et au caractère chaleureux des rapports humains, ces éléments ont créé une empathie qui s'est largement reflétée dans les travaux de la CCMI.

## ANNEXE II

## à l'avis «Mutations industrielles, développement territorial et responsabilité des entreprises»

(CCMI/055)

Diverses initiatives et politiques européennes ont été mises en œuvre pour relever le défi d'un développement socialement responsable du territoire de l'Union européenne et pour augmenter la visibilité positive de la dimension territoriale dans les politiques communautaires.

- **Lille-Kortrijk-Tournai — Eurométropole (France-Belgique)**. L'Eurométropole constitue le premier exemple significatif de Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Lancé le 28 janvier 2008, il réunit 14 partenaires: 4 en France (État, Région Nord-Pas-de-Calais, Département du Nord et Communauté urbaine de Lille Métropole) et 10 en Belgique (État, Région et Communauté flamande, Région wallonne et Communauté française, Provinces et Intercommunales). La création, déjà dans les années 90, de l'**Eurorégion Transmanche** rassemblant le comté anglais du Kent, la région française **Nord Pas-de-Calais** et la **Belgique** au sein d'un réseau utile visant à identifier les voies de coopération en maximisant les possibilités d'intervention dans le domaine de la programmation 2007-2013 de l'Union européenne, est une réalisation tout aussi importante.
- **Bilbao Metropoli 30**. Le processus de revitalisation de la zone métropolitaine de Bilbao a démarré au début des années 90 à travers un projet de partenariat public-privé rassemblant plus de 80 organismes publics et privés, plus de 30 autorités associées et 17 réseaux internationaux, fondé sur un plan stratégique commun et une vision commune du développement territorial économique, social, environnemental et culturel, capable de transformer la zone métropolitaine et, par extension, l'ensemble des Pays basques en une des régions les plus avancées et compétitives d'Europe.
- **ALSO — Région des Marches**. Grâce à de nombreux partenariats avec des collectivités locales et régionales, des agences de développement et des universités de plusieurs pays européens, la région des Marches a développé, dans le cadre du programme INTERACT, le projet ALSO (*Achievement of Lisbon and Gothenburg Strategy Objectives*), dont le but ultime est de rechercher les apports de la coopération territoriale à la réalisation des objectifs des stratégies de Lisbonne et de Göteborg.
- **Metropolis Hamburg — Coopération interrégionale**. Partenariat entre la ville de Hambourg et les régions de Niedersachsen et de Schleswig-Holstein, coopération volontaire de 3 États fédérés sur les deux rives du fleuve Elbe.
- **Alpes-Méditerranée (France-Italie)**. 3 régions italiennes (Ligurie, Piémont et Val d'Aoste) et 2 régions françaises (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) se sont regroupées en une Eurorégion afin de coopérer étroitement à l'intensification des échanges dans les domaines de compétence communs, dans le but de renforcer les liens politiques, économiques, sociaux et culturels entre leurs populations respectives.
- **Ister-Granum**. Cette Eurorégion représente le premier exemple de Groupement européen de coopération territoriale en Europe centrale. Constituée récemment sur la base de schémas de coopération précédents, l'Eurorégion ISTER-GRANUM couvre le territoire de 47 collectivités locales hongroises et de 39 collectivités locales slovaques. Le nouveau GECT a en chantier quelque 20 projets communs, notamment dans les domaines des systèmes sanitaires et des soins médicaux, des systèmes d'information et des médias, des services touristiques et des systèmes intégrés d'infrastructures de transport, en particulier pour ce qui concerne le Danube. L'Eurorégion a son siège à Esztergom, en Hongrie, et prévoit uniquement la participation de collectivités locales et régionales, à l'exclusion des deux États d'appartenance.
- **Eurorégion Baltique**. Ce partenariat entre les régions regroupées autour de la Mer Baltique existe depuis 1998. Pour la période de programmation 2007-2013, la Commission européenne a approuvé un financement de 75 millions d'euros pour cette Eurorégion qui comprend dorénavant des régions de la Pologne, la Suède, l'Allemagne, du Danemark et de la Lituanie. L'objectif de l'Eurorégion est de renforcer le développement durable et la compétitivité économique des régions qui la composent.

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 449<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 3 ET 4 DÉCEMBRE 2008

#### **Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs*»**

COM(2008) 128 *final*

(2009/C 175/12)

Le 6 mars 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«*Livre vert — l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs*»

COM(2008) 128 *final*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2008 (rapporteur J. PEGADO LIZ).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

#### **1. Conclusions**

1.1 Le livre vert sur «L'exécution effective des décisions judiciaires dans l'UE: transparence du patrimoine des débiteurs» (COM(2008) 128 *final*, du 6 mars 2008) succède au livre vert relatif aux saisies des avoirs bancaires (COM(2006) 618 *final*) et s'inscrit dans un vaste ensemble de mesures que la Commission est en train de prendre en vue de créer un espace judiciaire européen qui puisse servir de socle, pour ce qui est des aspects judiciaires, à la réalisation du marché intérieur.

1.2 Le CESE a généralement soutenu ces initiatives tout en attirant néanmoins l'attention sur la nécessité qu'elles soit dûment justifiées en termes de subsidiarité et de proportionnalité, d'une part, et de compatibilité avec les principes fondamentaux du droit procédural civil commun aux États membres et de respect des droits fondamentaux, d'autre part.

1.3 Tant dans son avis sur le Livre vert antérieur relatif aux saisies des avoirs bancaires que dans le cas présent, le CESE estime

non seulement que les initiatives ne sont pas suffisamment étayées par des faits permettant de définir ou de caractériser la situation qu'elles visent à résoudre mais également que certaines des mesures suggérées dépassent largement, en termes de proportionnalité, ce qui serait nécessaire et qui ne pourrait être atteint par les moyens nationaux qui existent déjà. Ces mesures pourraient même dans certains cas constituer des atteintes à certains droits fondamentaux des citoyens, tels que la protection de la vie privée et l'équilibre des moyens de défense.

1.4 Le CESE considère que dans les domaines à l'examen, l'on peut et l'on doit progresser considérablement dans le sens d'une meilleure coopération entre les autorités nationales, d'une efficacité accrue et d'une plus grande rapidité dans le fonctionnement des systèmes nationaux existants, d'un meilleur accès aux informations et aux registres existants et d'un meilleur échange d'informations comme d'une meilleure connaissance réciproque de la manière dont fonctionnent les systèmes nationaux.

1.5 Le CESE est ainsi clairement défavorable à l'idée de créer un registre central de la population européenne, de prévoir un accès généralisé et aléatoire de n'importe quel créancier aux registres fiscaux et de sécurité sociale, et d'adopter au niveau communautaire d'une formule standard de déclaration de l'intégralité du patrimoine des débiteurs.

1.6 Le CESE est d'avis que la création d'une base de données de droit comparé élaborée par des professionnels compétents et mise à jour en permanence peut contribuer à une meilleure connaissance de systèmes nationaux d'exécution des décisions de justice et de leur mode de fonctionnement dans la pratique des tribunaux.

1.7 Enfin, le CESE suggère en particulier (paragraphe 5.8.) de prendre en considération certaines initiatives alternatives qui vont dans le sens de l'objectif préconisé dans le livre vert sans qu'il soit nécessaire de légiférer davantage au niveau communautaire.

## 2. Bref résumé du livre vert

2.1 Avec le livre vert à l'examen, la Commission lance une deuxième <sup>(1)</sup> consultation des parties concernées sur la manière d'améliorer l'exécution des décisions judiciaires, portant maintenant notamment sur la manière de surmonter les problèmes posés par la difficulté d'accéder à des informations fiables pour la localisation des débiteurs ou de leurs actifs.

2.2 La Commission estime que la connaissance de l'adresse exacte du débiteur et l'accès à des informations exactes sur ses biens sont la base de procédures d'exécution plus efficaces mais elle reconnaît que les systèmes nationaux de registres et de déclarations des débiteurs relatives à leur patrimoine, présentent, tout en étant comparables, des différences significatives en termes de conditions d'accès, de procédures d'obtention d'informations ainsi que de contenu de l'information elle-même, ce qui compromet leur fiabilité et leur rapidité.

2.3 Compte tenu du fait que le recouvrement transfrontalier des dettes est compromis par les différences qui existent entre les différents ordres juridiques nationaux et par la connaissance insuffisante que les créanciers ont des structures d'information existantes dans les États membres, la Commission poursuit avec ce livre vert l'objectif final d'une adoption éventuelle au niveau européen d'une série de mesures visant à accroître la transparence du patrimoine des débiteurs et à renforcer le droit des créanciers et des autorités d'exécution d'obtenir des informations garantissant une exécution efficace des décisions d'exécution pour le paiement de dettes de nature civile et commerciale, et ce toujours dans le respect des principes relevant de la protection des données à caractère personnel, établis dans la directive 95/46/CE.

2.4 Dans cet objectif, la Commission examine dans le détail les contours des mesures qui pourraient être adoptées et résumées en 10 questions.

(1) La première a été organisée à l'occasion du livre vert relatif aux saisies des avoirs bancaires [COM(2006) 618 final]; Avis du CESE: JO C 10 du 15.1.2008, p. 2.

## 3. Contexte de l'initiative

3.1 Cette initiative s'inscrit à juste titre dans un vaste ensemble de mesures que la Commission a adoptées dans l'intention louable de créer un espace judiciaire qui puisse servir de socle, pour ce qui est des aspects judiciaires, à la réalisation du marché unique <sup>(2)</sup> et en particulier de faciliter l'exécution des décisions judiciaires dans l'Union européenne grâce à des mesures permettant de connaître le domicile ou le siège du débiteur auxquels l'exécution peut lui être notifiée et d'avoir une information précise sur les éléments de son patrimoine qui peuvent couvrir la dette exigible, où qu'ils se trouvent sur le territoire de n'importe quel État membre.

3.2 La Commission a pris soin, ce qui mérite d'être souligné, de consulter non seulement les 15 États membres dont la situation a été analysée dans l'étude qui a servi de base au Livre vert à l'examen <sup>(3)</sup>, mais également les 12 autres États membres qui font partie aujourd'hui également de l'Union européenne. Toutefois, les données recueillies ne sont pas toujours exactes ou n'ont pas toujours été bien interprétées.

3.3 Il faut également souligner qu'il a apparemment été tenu compte dans le cadre de cette initiative de la recommandation du CESE formulée dans son avis sur le livre vert relatif à la saisie des avoirs bancaires, concernant l'absolue nécessité « (...) d'un examen approprié des mesures relatives à une transparence accrue du patrimoine des débiteurs (...) ».

3.4 Il est regrettable que la Commission ne fournisse aucune donnée, notamment statistique, concernant la dimension du problème qu'elle entend affronter et qu'elle ne définisse pas avec exactitude la nature de ce problème ni quels sont précisément les destinataires des mesures qu'elle avance de manière hypothétique.

## 4. Observations générales

4.1 Le Livre vert à l'examen est présenté à la suite et en complément du Livre vert relatif à la saisie des avoirs bancaires [COM(2006) 618 final] sur lequel le CESE a émis un avis le 31.07.2007 <sup>(4)</sup>, aux considérations duquel il est renvoyé.

4.2 Comme mentionné précédemment, la question soulevée dans ce Livre vert est logiquement antérieure à celle relative à la saisie des avoirs bancaires et rend bien compte de la nécessité d'avoir une connaissance suffisante du patrimoine du

(2) L'on peut trouver un énoncé suffisamment exhaustif de telles mesures dans l'avis du CESE — JO C 10 du 15.1.2008, p. 2, sur le livre vert relatif aux saisies des avoirs bancaires précité auquel il est renvoyé.

(3) Pour bien appréhender la teneur du livre vert à l'examen, il est essentiel de prendre en considération non seulement le document de travail de la Commission SEC (2006) 1341 du 24.10.2006 mais également l'étude N° JAI/A3/2002/02, dans sa version mise à jour du 18/02/2004, du prof. Burkhard HESS, directeur de l'Institut de droit international privé comparé de l'université de Heidelberg, dont on peut trouver le texte au lien Internet suivant: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_central/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_central/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm).

(4) JO C 10 du 15.1.2008, p. 2.

débiteur pour pouvoir constituer une garantie effective commune pour les créanciers, principe fondamental et paradigmatique du droit procédural civil. Elle ne saurait toutefois être appréhendée sans que l'on pose la question de l'harmonisation au niveau communautaire de toute une série de domaines du droit civil matériel, qui logiquement lui sont antérieurs.

4.3 Le CESE reconnaît ainsi la nécessité pour les autorités d'exécution dans n'importe quel État membre de pouvoir accéder à une information précise permettant de localiser le débiteur, à commencer par le siège de son activité professionnelle ou sa résidence, ainsi que sur ses biens, meubles ou immeubles, qui composent son patrimoine, indépendamment de leur localisation.

4.4 Toutefois, comme dans l'avis antérieur précité, le CESE émet de sérieuses réserves et des doutes fondés quant à la réelle nécessité d'adopter des mesures spécifiques d'harmonisation législative au niveau communautaire dans le domaine en question, tout en reconnaissant la compétence de l'Union européenne en la matière et l'existence d'une base juridique pour le faire.

4.5 En effet, l'ensemble des besoins qui se font jour en matière d'information, de données et d'accès améliorés à celles-ci relevés dans le Livre vert n'implique pas nécessairement d'établir de nouveaux registres au niveau communautaire ou de nouvelles obligations de déclaration du patrimoine. L'on peut craindre qu'une telle démarche ne résistera pas au critère de proportionnalité, outre le fait qu'elle peut constituer une violation inacceptable de droits fondamentaux

4.6 En réalité, il est estimé qu'au lieu de registres de population, de commerçants ou de consommateurs, de biens meubles ou immeubles, de registres fiscaux et de sécurité sociale, centralisés à Bruxelles, un meilleur échange d'informations entre les autorités nationales et un accès plus facile et plus rapide aux données existantes suffirait à garantir une égalité de chances et de traitement dans l'identification des biens du débiteur, quelle que soit la nature ou la nationalité du créancier.

4.7 Cela n'empêche pas de créer des incitations au niveau communautaire relativement aux améliorations à apporter en termes de contenu et de fonctionnement des registres publics mentionnés et d'autres bases de données privées ainsi que d'accès à ces supports d'information, à condition de garantir la protection que ces données méritent, conformément aux directives communautaires applicables et toujours sous réserve d'une limitation de l'accès à ces supports à l'objectif énoncé et dans la mesure où cela est nécessaire pour le recouvrement des créances exigibles.

4.8 Il ne devra pas non plus exister de discrimination dans l'accès aux données entre les créanciers privés et les créanciers publics et ces derniers ne devront pas être avantagés, en raison de leur situation privilégiée, du fait qu'ils peuvent accéder plus rapidement et plus facilement aux registres publics, qu'ils soient fiscaux, de la sécurité sociale ou encore qu'il s'agisse de registres publics de biens.

4.9 Il faudra également garantir la coopération avec des pays tiers, notamment Andorre, la Suisse, le Liechtenstein et tous les autres pays ayant des liens étroits avec des paradis fiscaux ou des places financières.

## 5. Observations particulières: les 8 questions

### 5.1 Initiative au niveau communautaire?

5.1.1 Les 10 questions soulevées dans le Livre vert à l'examen sont en fait au nombre de 8 et vont être analysées dans le détail ci-après.

5.1.2 Pour ce qui est de savoir s'il y a lieu d'adopter des mesures pour améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs, le CESE estime, en accord avec les réserves précédemment exprimées au chapitre des observations générales, qu'il ne faut mener à bien des initiatives communautaires qu'en ce qui concerne une meilleure coordination et coopération entre les autorités nationales et le perfectionnement du contenu et de l'accès aux registres nationaux existants qui permettent d'identifier et de localiser les débiteurs et le patrimoine nécessaire au recouvrement des créances exigibles.

### 5.2 Un manuel sur les systèmes nationaux d'exécution?

5.2.1 Le CESE et d'avis que tout ce qui peut contribuer à une meilleure connaissance et information pour ce qui est des lois et des pratiques nationales doit être soutenu et encouragé. Cependant, il ne croit pas que cela passe par l'élaboration d'un simple «manuel», compte tenu de la complexité de la matière qui, sous peine de perdre en qualité et certitude, ne saurait faire l'objet d'une simplification à l'usage du «grand public».

5.2.2 Par conséquent, le CESE suggère plutôt à la Commission d'envisager la possibilité de constituer une «base de données» de droit comparé en matière de procédures d'exécution des 27 États membres, avec une garantie qu'elles soient en permanence mises à jour, commentées et accessibles, éventuellement par des moyens électroniques et dans toutes les langues des États membres, et qui serait élaborée par des professionnels compétents et dûment habilités des États membres concernés.

### 5.3 Meilleure information dans les registres du commerce et meilleur accès à ceux-ci?

5.3.1 Le degré d'harmonisation qui existe déjà en la matière semble suffisant pour les objectifs en vue et il n'est pas jugé nécessaire ni opportun de s'orienter vers la création de registres du commerce centraux au niveau communautaire, ce qui n'exclut pas la possibilité d'harmoniser les éléments que les registres existants ont en commun.

5.3.2 Rien n'empêche également de prendre des initiatives afin d'améliorer le contenu des informations figurant dans les registres en question, en y incluant en particulier les chefs d'entreprise, en procédant à leur mise à jour et en facilitant l'accès à celles-ci, notamment par voie électronique.

5.3.3 Il devra en être de même avec les registres fonciers, à l'instar de ce qui se passe avec EULIS (European Land Information Service), le consortium européen regroupant les autorités responsables des registres fonciers <sup>(5)</sup>.

#### 5.4 Meilleur accès aux registres de population?

5.4.1 Un registre central de la population européen n'est pas davantage concevable, dès lors que c'est aux États membres qu'il appartient de tenir les registres civils centraux ou locaux de leur population et de définir les conditions d'accès à ceux-ci, garantissant qu'il n'existe pas de discriminations injustifiées en la matière.

5.4.2 Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faille pas garantir aux autorités d'exécution de n'importe quel pays un accès facile pour l'obtention des informations relatives au domicile des débiteurs particuliers, notamment par voie électronique.

#### 5.5 Meilleur accès aux registres fiscaux et de sécurité sociale?

5.5.1 Le CESE est totalement opposé à l'idée d'un accès généralisé et aléatoire aux registres fiscaux et de sécurité sociale.

5.5.2 Le CESE estime que seules les autorités judiciaires devraient pouvoir, dans des circonstances bien définies et avec des garanties de protection efficace des données à caractère personnel figurant dans ces registres, accéder aux données qu'ils contiennent.

5.5.3 En tout état de cause, cet accès aux registres dans un pays différent de celui de l'autorité d'exécution devra nécessairement passer par la coopération avec une autorité judiciaire du pays où se trouve le registre.

#### 5.6 Meilleur échange d'informations entre les autorités d'exécution?

5.6.1 Comme il l'a fait valoir dans les observations générales, le CESE estime que s'il est un domaine dans lequel des initiatives communautaires se justifieraient, c'est précisément celui de l'amélioration de la coopération pour l'échange d'informations entre les autorités d'exécution nationales, notamment la création d'un système d'échange direct d'informations par voie électronique afin de pouvoir identifier et localiser les débiteurs et dresser l'inventaire de leur patrimoine.

5.6.2 Il importera néanmoins de toujours veiller à garantir que dans les États membres dans lesquels les autorités d'exécution ne sont pas des organismes publics, les informations contenues sont contrôlées par les autorités judiciaires compétentes qui supervisent la procédure d'exécution.

<sup>(5)</sup> Ce consortium est une association d'autorités responsables des cadastres créée en 2006 et représente un premier pas en matière d'accès aux registres cadastraux les pays membres du consortium (Royaume-Uni, Irlande, Lituanie, Norvège, Pays de Galles, Pays-Bas et Suède). Site Internet: [www.eulis.org](http://www.eulis.org).

5.6.3 Des systèmes tels que ceux qui sont prévus dans le règlement 1206/2001 <sup>(6)</sup> relatif à la coopération entre les tribunaux des États membres en matière d'obtention de preuves dans le domaine civil et commercial ou dans la directive 76/308/EEC, peuvent, moyennant les adaptations nécessaires, être des modèles à suivre <sup>(7)</sup>.

5.6.4 L'utilisation de moyens électroniques, voire la création d'un intranet à l'intérieur duquel toutes les autorités nationales seraient reliées entre elles, doit être considérée comme un élément essentiel.

5.6.5 L'information diffusée à travers ce réseau de coopération ne devrait être accessible qu'aux autorités chargées des exécutions, telles que les agents d'exécution, les demandeurs d'exécution, les tribunaux ainsi que les liquidateurs, et les débiteurs devraient toujours être tenus informés des résultats.

5.6.6 L'utilisation de l'IMI-système d'information du marché intérieur, n'est pas à exclure pour l'échange d'informations entre les autorités nationales d'exécution.

#### 5.7 Une déclaration européenne de patrimoine?

5.7.1 Le CESE rejette totalement l'adoption, au niveau communautaire, d'une formule standard de déclaration de l'intégralité du patrimoine du débiteur aux fins d'exécution et exclut d'emblée que le non-respect de cette obligation puisse être sanctionné par l'emprisonnement du débiteur.

5.7.2 La première raison en est que le patrimoine du débiteur ne correspond pas dans son intégralité à la dette contractée et qu'il appartient aux États membres de définir quels sont les biens qui ne peuvent pas, totalement, partiellement ou relativement, faire l'objet d'une saisie.

5.7.3 Il ajoute que l'obligation de révéler son patrimoine doit être limitée aux biens nécessaires au paiement de la dette, les systèmes judiciaires nationaux devant garantir que cette déclaration est faite en toute bonne foi, sous peine d'amende.

5.7.4 Par ailleurs, le CESE estime que l'institution, au niveau communautaire, d'un formulaire standard pour une déclaration de patrimoine uniforme va bien au-delà des objectifs auxquels une mesure de ce type doit correspondre. Il considère au contraire que c'est un domaine de prédilection pour le développement de la coopération et de la collaboration entre les autorités d'exécution dès lors que ce sont précisément elles qui procèdent, avec les moyens légitimes à leur disposition, à l'identification des biens du débiteur qui sont nécessaires au paiement de la dette, en donnant notamment au juge chargé des exécutions le pouvoir d'enquêter officiellement sur le patrimoine du débiteur.

<sup>(6)</sup> Règlement du Conseil 1206/2001 du 28 mai 2001, dans JO L 174, du 27 juin 2001. À cet égard, la question de la communication entre les autorités, eu égard aux différences linguistiques pour lesquelles les dispositions de l'article 5 de ce règlement s'avèrent insuffisantes, revêt une importance particulière.

<sup>(7)</sup> Directive 76/308/CEE, du Conseil du 15 mars 1976, dans JO L 073, du 19 mars 1976.

5.7.5 Quoi qu'il en soit, il faudra toujours garantir aux débiteurs la possibilité d'éviter la divulgation des biens saisissables pour autant qu'il rembourse par anticipation la dette exigible ou démontre qu'il dispose de biens suffisants pour son paiement ou encore qu'il dépose une caution ou offre des garanties de paiement idoines, telles que des garanties bancaires ou analogues. Il doit également avoir le droit de s'opposer à une saisie abusive sur des biens dont la valeur dépasse le montant nécessaire au paiement de la dette exigible et des accessoires légaux.

5.7.6 La publication de toute déclaration du patrimoine des débiteurs dans un registre accessible au public («liste des débiteurs») est également à exclure totalement car elle entraînerait une violation des principes fondamentaux de respect de la vie privée du débiteur.

#### 5.8 *Autres mesures pour améliorer la transparence?*

5.8.1 Les suggestions suivantes sont ajoutées à titre de simples pistes de réflexion:

- a) créer un accès au registre des actions et des parts sociales détenues par un débiteur dans n'importe quelle société commerciale;
- b) prévoir un accès, avec les précautions requises, aux registres de données des consommateurs pour le crédit à la consommation ou au logement;
- c) créer un registre automobile unique au niveau européen <sup>(8)</sup>;
- d) créer un registre de toutes les procédures d'exécution en cours permettant la consultation en ligne à partir de n'importe quel État membre;
- e) prévoir un accès aux registres d'investissements en bourse, à partir d'un certain seuil.
- f) prévoir un accès aux registres fonciers contenant des informations relatives aux propriétaires de biens immobiliers.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

---

<sup>(8)</sup> Comme déjà proposé dans l'avis du CESE relatif à un code la route et à un registre automobile européens (rapporteur: M. PEGADO LIZ) (JO C 157 du 28.6.2005, p. 34).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées»**

COM(2008) 213 final — 2008/0082 (COD)

(2009/C 175/13)

Le 22 mai 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées»

COM(2008) 213 final — 2008/0082 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2008 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 172 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Résumé et conclusions

1.1 L'initiative de la Commission dans le domaine des systèmes de paiement, appelée de ses vœux par le Conseil et saluée par le marché, vise à actualiser la réglementation concernant le caractère définitif du règlement et les contrats de garantie financière et à renforcer leur sécurité juridique. En tant que telle, elle mérite également d'être soutenue par le CESE. Une matière très spécialisée comme celle à l'examen soulève inévitablement des doutes ou des perplexités sur les aspects techniques des propositions, qui ont été exprimés par les spécialistes et les organes de décision au cours des différentes phases d'examen des propositions de la Commission. Le CESE n'intervient que de manière marginale dans ces questions et préfère tenter d'apporter une contribution sous forme de réflexions sur la politique communautaire concernant les systèmes de paiement.

1.2 Cette initiative est née il y a plus d'un an, avant que ne se déclare la crise américaine des crédits hypothécaires à risques (dite des *subprime*), qui s'est ensuite propagée à la communauté financière mondiale, entraînant les conséquences que nul n'ignore aujourd'hui. Les premiers symptômes de la crise, au niveau des établissements financiers considérés individuellement, sont apparus sous la forme de problèmes de liquidités, qui se sont traduits rapidement par des difficultés de solvabilité: cela a abouti à une situation tellement grave qu'elle a provoqué l'intervention inévitable des pouvoirs publics aux États-Unis ainsi qu'en Europe. La situation actuelle met en exergue la nécessité pour le marché d'être garanti par un nantissement approprié: de nouvelles catégories de nantissement peuvent être acceptées, mais **à la condition qu'elles n'affaiblissent pas la qualité des garanties.**

1.3 L'on peut se demander si la règle qui prévoit l'inclusion des créances bancaires en tant que catégorie de garantie admissible dans les contrats de garantie financière aurait été introduite dans la proposition de la Commission, si la question avait été posée aujourd'hui et non l'année dernière. Les créances bancaires sont

déjà acceptées dans de nombreux États et contribuent efficacement à la liquidité du marché; à ce titre, elles doivent être favorisées. Cependant, dans la situation actuelle de fragilité et de volatilité des marchés, leur extension à tous les États membres, sans harmonisation préalable de la réglementation qui les régit, pourrait inciter à une plus grande prudence, en permettant à chaque banque centrale de continuer à «contrôler» son marché, selon sa perception et ses besoins.

1.4 Il faut mener une autre réflexion, pas tant sur la certitude juridique que la proposition tente d'établir, ce qui est louable, mais plutôt sur la durée des règles contenues dans la proposition: le groupe d'experts «sécurité juridique» (*Legal Certainty Group*) n'a pas encore achevé ses travaux, l'initiative Unidroit (Institut international pour l'unification du droit privé) vient à peine d'atteindre le stade de la finalisation mais n'a pas encore été signée et encore moins ratifiée, l'harmonisation des normes en matière de compensation (*netting*) relève des programmes futurs, et celle des procédures de faillite représente un objectif à long terme. Par ces propos, le CESE ne veut pas dire que la tentative de la Commission est inutile et qu'elle ne doit pas être soutenue, mais il souligne que le marché a besoin de règles qui ne soient pas uniquement certaines mais également durables. Il s'ensuit une nécessité d'accélérer les travaux législatifs et réglementaires.

1.5 Abordons enfin, bien qu'elles ne soient certainement pas les dernières par leur importance, les implications d'ordre prudentiel: le CESE se demande si les différents aspects du risque systémique inhérent aux systèmes interopérables, à la participation d'un système à un autre système, à la qualité des contrôles sur l'ensemble du large éventail de participants, ont été examinés attentivement par les autorités de contrôle, et si la participation directe de ces dernières à la formulation des propositions a été demandée. Comme le souligne l'avis du CESE, la solidité des marchés est prioritaire par rapport à toute autre considération.



1.6 L'avis du CESE fait abstraction de la situation contingente. En «temps normaux», les règles relatives au caractère opérationnel des participants et des systèmes, ainsi que celles sur la qualité du nantissement, doivent être strictes, mais **dans des situations d'urgence, elles doivent devenir flexibles** sans pour autant être moins rigoureuses. Il serait souhaitable que la directive contienne une norme qui permette aux systèmes, sous la responsabilité des autorités de contrôle, d'adopter **des mesures d'exception afin de faire face aux situations d'urgence**.

## 2. Introduction

2.1 L'initiative de la Commission vise à **adapter la directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, ainsi que la directive concernant les contrats de garantie financière** aux évolutions les plus récentes des marchés. Les règles existantes ainsi que celles qui ont été introduites récemment, sont étendues au règlement en période nocturne et au règlement entre systèmes liés.

2.2 L'interconnexion des marchés, engagée il y a longtemps, est désormais de plus en plus étendue: avec la mise en œuvre de la directive 2004/39/CE et du code de conduite européen en matière de compensation et de règlement-livraison (ci-après dénommé «le code de conduite»), elle bénéficie de règles claires et précises qui facilitent son développement. La proposition de la Commission introduit non seulement de nouveaux types de règlement, mais étend également la liste des types d'actifs pouvant être utilisés en tant que garantie financière: les **créances privées admissibles pour la constitution de garanties pour les opérations de crédit des banques centrales** («créances bancaires»). À compter de janvier 2007, la BCE inclut les créances bancaires dans la catégorie des garanties admissibles au titre des opérations de crédit au sein de l'Eurosystème; cette initiative a déjà été adoptée de manière autonome par certaines banques centrales, mais un cadre juridique permettant l'utilisation de ces garanties par-delà les frontières faisait défaut.

2.3 En résumé, le cadre juridique existant, qui doit être modifié par la proposition de directive, est contenu dans les deux directives CE, l'une (98/26/CE) concernant le caractère définitif du règlement (DCDR), et l'autre (2002/47/CE) concernant les contrats de garantie financière (DCGF).

2.4 Par ailleurs, comme le veut la pratique dans le cas des directives d'adaptation, la Commission profite des circonstances pour introduire un certain nombre de **simplifications et d'éclaircissements**. En définitive, l'on entend adapter la réglementation aux évolutions du marché, adaptation qui est d'autant plus nécessaire si l'on considère les récentes perturbations financières des marchés dont les répercussions peuvent devenir très sérieuses, en raison de la mondialisation.

2.5 L'initiative de la Commission a été précédée d'une phase de préparation qui a duré plus d'un an. Son rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la directive concernant le caractère définitif du règlement a conclu que «le système fonctionne correctement», tout en évoquant l'opportunité d'une analyse plus approfondie. La proposition a été rédigée après une série de consultations avec la

BCE, les banques centrales nationales, et un large panel d'opérateurs et d'organisations du secteur. Les **droits des consommateurs** ont été étudiés de manière plus approfondie, et l'on a conclu que «les dispositions relatives aux créances [bancaires, Ndr] ne cherchent pas à empiéter sur les droits des consommateurs, notamment les droits ... sur le crédit à la consommation», car les créances en question sont celles admissibles pour la constitution de garanties pour les opérations de crédit des banques centrales, **«ce qui exclut en principe les créances privées des consommateurs particuliers»**.

2.6 Dans une situation normale, les nouvelles règles européennes donnent l'impression d'être destinées de manière appropriée **à faire face aux situations d'urgence**: la solidité du marché devrait être garantie par le développement des interconnexions entre les systèmes de règlement des opérations sur titre et de paiement déjà opérationnels, qui sont tous fiables, qui disposent d'un degré de liquidité suffisante et sont apparemment bien contrôlés. Par ailleurs, le code de conduite (adopté à la fin 2006) a introduit un élément de compétitivité et par conséquent de plus grande efficacité dans les systèmes de compensation et de règlement-livraison, pour le plus grand avantage des utilisateurs.

## 3. Observations générales

3.1 Les opérateurs considèrent cette initiative comme un progrès décisif en vue de réaliser un espace financier européen disposant de règles homogènes: la nouvelle directive, en effet, permettrait de favoriser les mesures à venir pouvant être adoptées suite aux recommandations du groupe d'experts «sécurité juridique», mis en place par la Commission afin de supprimer les obstacles juridiques à l'intégration des marchés de l'Union. Par ailleurs, cette même directive permettrait de contribuer de manière significative à la **réalisation de l'initiative UNIDROIT** qui vise à établir au plan international des normes **homogènes de droit matériel applicables aux titres détenus par des intermédiaires**, y compris des normes sur les contrats de garantie financière.

3.2 D'ailleurs, une harmonisation tant au niveau européen qu'international ne peut être considérée comme aboutie sans une série de **mesures additionnelles ou complémentaires**, qui, selon toute vraisemblance, devraient être incluses dans les futurs programmes de la Commission. Une mesure additionnelle devrait prévoir **l'harmonisation des normes réglementant les accords de «netting»**, c'est-à-dire ceux qui concernent la compensation entre les parties par solde net, en y incluant les accords de compensation qui rendent immédiatement exigibles les obligations respectives des parties («close out netting»).

3.3 Parmi les mesures complémentaires et certainement à plus long terme, une intégration optimale des marchés financiers devrait tendre vers une **cohérence accrue des régimes nationaux des procédures de faillite**: la situation actuelle de disparité au niveau national peut avoir une influence négative sur les contrats de garantie financière et sur les opérations de compensation et de règlement-livraison, entraînant un renforcement du **risque systémique d'instabilité**.

#### 4. Observations sur les propositions relatives à la directive 98/26/CE (DCDR)

4.1 L'article 2 introduit une série de précisions et de clarifications, dont certaines concernent la gestion courante et d'autres ont une portée plus grande. Le point b, notamment, clarifie la situation des **établissements de monnaie électronique**, et établit sans équivoque possible, qu'aux fins de la directive, ils doivent être considérés à tous égards comme des **établissements de crédit**.

4.1.1 Le CESE, tout en reconnaissant qu'en tant que participants aux systèmes de paiement ils peuvent être assimilés aux établissements de crédit au sens strict du terme, attire l'attention sur le fait que les règles de surveillance ne sont pas identiques ou le sont seulement partiellement. Il reste à établir si cela peut avoir une influence sur la fiabilité des établissements de monnaie électronique, en cas de graves perturbations des marchés: le CESE avait en son temps exprimé quelques réserves sur leur admissibilité en tant qu'acteurs des systèmes de paiement. En tout état de cause, le Comité souhaiterait réaffirmer une recommandation qu'il a déjà exprimée dans le passé, à savoir que **les politiques qui s'inspirent de l'instauration de conditions d'égalité de la concurrence soient subordonnées à celles, prioritaires, qui garantissent avant tout la solidité des marchés, et partant, la protection des consommateurs (investisseurs finaux)**.

4.1.2 Les observations précitées acquièrent une plus grande pertinence si l'on tient compte du fait que les **systèmes interopérables** (dont la définition est établie par le nouveau point n de l'article 2) facilitent l'accès de participants aux systèmes de compensation et de règlement-livraison grâce aux liens créés entre ces systèmes, ce qui entraîne inévitablement le **renforcement** potentiel du **risque systémique**. Cette situation se réalise notamment dans les **systèmes de règlement des valeurs mobilières** du fait des liens établis entre dépositaires centraux de titres (*Central Securities Depository* ou CSD), responsables de la détention centralisée et dématérialisée <sup>(1)</sup> des instruments financiers échangés, et les contreparties centrales, (CPC — *Central counterparties* ou CCP) qui jouent le rôle de contrepartie exclusive des établissements participant à un système, par rapport à leurs ordres respectifs de transfert d'instruments financiers échangés. Il serait par ailleurs opportun de préciser dans le texte de la directive que l'objectif visé par l'introduction d'une définition des «systèmes interopérables» ne consiste pas à permettre la création, justifiée d'un point de vue

juridique, d'un «super-système», mais plutôt d'étendre la protection juridique inhérente au caractère définitif du règlement, aux opérations réglementées entre les systèmes.

4.2 Une autre source d'inquiétude réside dans la disposition de la proposition qui prévoit de **permettre à un système de devenir un participant d'un autre système**. Une précision s'impose: un système, tel que défini par la directive 98/26, est un accord ou un ensemble de règles, dépourvu de la personnalité juridique qui est en revanche accordée aux divers participants. Il apparaît utile de clarifier cette distinction, pour une plus grande sécurité juridique et pour établir les responsabilités des différentes parties, notamment en ce qui concerne la législation sur les faillites.

4.3 L'article 3 introduit une modification «nécessaire pour ôter toute incertitude quant au statut des services de **règlement en période nocturne**»; le libellé ajoute au mot «jour», couramment utilisé, la précision «**jour ouvrable**», afin de tenir compte du fait que la plupart des marchés sont actifs de manière continue y compris au cours de la période nocturne. La mesure adoptée est nécessaire, mais elle devrait être complétée par **une harmonisation des accords de compensation («netting»)**. Par ailleurs, il semble nécessaire de remédier à l'hétérogénéité précitée des **régimes de faillite**, qui peut se refléter sur les mesures concernant les contrats de garantie financière et de compensation: une harmonisation de cette matière, souhaitable mais difficile à réaliser, revêt un caractère global et va au-delà des observations concernant uniquement les systèmes de paiement.

#### 5. Observations sur les propositions relatives à la directive 2002/47 (DCGF)

5.1 L'extension de la directive 2002/47 aux **créances bancaires** (modification de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, point a) doit être saluée, dans la mesure où elle permet une plus grande disponibilité de nantissement et est par conséquent susceptible d'améliorer la liquidité du marché. Cependant, la définition de «créances privées admissibles pour la constitution de garanties pour les opérations de crédit des banques centrales» suscite quelques questions: **la définition «d'admissibilité» laisse une marge d'appréciation excessive à chaque banque centrale**, et ne lève pas les doutes sur celles qui sont qualifiées et celles qui ne le sont pas. Une solution à ce problème pourrait consister à supprimer de l'énoncé du paragraphe 4, point a de l'article 2 le libellé «créances privées admissibles pour la constitution de garanties pour les opérations de crédit des banques centrales».

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

Le Président du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

Le Secrétaire général du Comité économique et social européen  
Martin WESTLAKE

<sup>(1)</sup> La quasi-totalité des titres centralisés est actuellement gérée sous forme dématérialisée; les titres encore présents sous la forme physique sont regroupés dans des certificats en grosses coupures (certificats globaux ou maxi certificats) auprès des dépositaires centraux dans les différents États membres.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Favoriser les carrières et la mobilité: un partenariat européen pour les chercheurs»**

COM(2008) 317 final

(2009/C 175/14)

Le 23 mai 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Favoriser les carrières et la mobilité: un partenariat européen pour les chercheurs»*

COM(2008) 317 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 novembre 2008 (rapporteur: M. SALVATORE).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 176 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen approuve pleinement la communication de la Commission dont les principales conclusions mettent l'accent sur le rôle stratégique d'un Espace européen de la recherche efficace en ce qui concerne la compétitivité économique et le développement des connaissances. Cet objectif peut être atteint grâce au lancement d'un partenariat européen visant à favoriser les carrières des chercheurs et à une incitation accrue à leur mobilité. Cela permettrait de limiter la «fuite des cerveaux», puis d'attirer les meilleurs chercheurs vers l'Union européenne.

1.2 Le Comité confirme que les États membres doivent impérativement adopter des mesures décisives afin de se doter de procédures de recrutement ouvertes, transparentes et fondées sur le mérite et de supprimer tous les obstacles à la libre circulation des chercheurs au sein de l'UE. À cet égard, le système d'information EURAXESS, qui publie en ligne les offres d'emploi s'adressant aux chercheurs dans l'UE ainsi que les informations concernant les possibilités de financement des travaux de recherche, est un outil précieux. Afin que ce système puisse être pleinement fonctionnel, il y a lieu d'inviter les acteurs concernés à l'utiliser de manière efficace.

1.2.1 Dès leur recrutement et jusqu'à la fin de leur carrière, le mérite des chercheurs devrait être évalué non seulement en fonction du nombre et de la qualité de leurs publications, mais également en tenant compte des résultats scientifiques obtenus. Il convient d'examiner leur capacité d'innovation, surtout au début de leur carrière, et par la suite, de prendre en considération leur aptitude à organiser et à gérer les tâches correspondant à leurs responsabilités. Les expériences acquises dans le cadre de partenariats internationaux devraient toujours être fortement valorisées.

1.3 En effet, pour le développement professionnel des chercheurs, il est primordial de saisir toutes les possibilités de mobilité qui sont aujourd'hui difficilement exploitables en raison d'obstacles juridiques et administratifs. Qu'elle corresponde au séjour effectué dans un autre pays, une autre région, un autre institut de recherche (public ou privé) ou bien à un changement de

discipline ou de secteur d'activité, la mobilité devrait être considérée comme une contribution précieuse au développement professionnel des chercheurs et, partant, encouragée par des incitations financières, relatives à la sécurité sociale ou à la conciliation avec les exigences de la vie familiale.

1.4 Il importe particulièrement de remédier à la précarité qui caractérise souvent la situation des chercheurs. Il faut dès lors soutenir fermement l'adoption de mesures visant à garantir la continuité contractuelle, à promouvoir la sécurité sociale, le droit de bénéficier de diverses dispositions sociales ainsi que le transfert de ce droit en cas de mobilité des chercheurs. Ce dernier aspect s'avère surtout pénalisant pour les chercheuses, dont les carrières atteignent difficilement des sommets.

1.5 Le Comité espère que les partenaires sociaux participeront activement, au sein des organes compétents, à la réalisation complète et rapide des objectifs définis.

## 2. Introduction

2.1 La communication COM(2008) 317 final s'appuie sur les principes de la stratégie de Lisbonne et vise à créer un partenariat européen pour améliorer la carrière des chercheurs, considérés comme des acteurs fondamentaux et indispensables pour la mise en place d'une économie et d'une société de la connaissance.

2.2 Les mutations que connaît notre société sont toujours plus complexes, soudaines et résolument novatrices; il y a dès lors lieu d'élaborer des politiques accordant une attention accrue à la production du savoir et, partant, à la transmission des connaissances.

2.3 Ces mutations sont liées à l'essor de modes de production du savoir qui transcende les frontières. Le partage des connaissances ainsi que l'échange économique requièrent de nouvelles formes de réglementation capables de régir cette évolution dans un contexte culturel commun, terreau fertile européen.

### 3. Observations générales

3.1 L'objectif de rendre l'Europe plus attractive pour ceux qui souhaitent mener des activités de recherche doit s'inscrire dans un cadre intégré de politiques destinées à soutenir les chercheurs. Ce processus doit garantir la participation consciente et harmonisée des États membres, et ne saurait être exclusivement fondé sur une base volontaire comme le prévoit la législation en vigueur.

3.2 Le Comité se félicite de cette nouvelle approche qui s'efforce de décrire en détail la situation actuelle, évite toute initiative trop audacieuse et demande aux États membres, suivant une direction prédéfinie, d'adopter des mesures qui auront un effet rapide et aisément mesurable afin de:

- mettre en place des procédures de recrutement ouvertes;
- satisfaire les besoins en matière de sécurité sociale et de retraite complémentaire des chercheurs mobiles;
- offrir des conditions de travail attractives;
- améliorer la formation, les compétences et l'expérience des chercheurs.

Ces initiatives devront être menées à bien avec la participation des partenaires sociaux.

3.3 Au fil des ans, les institutions communautaires ont fourni des efforts considérables. En témoignent la création de l'Espace européen de la recherche instauré par le document COM(2000) 6 du 18 janvier 2000, l'objectif, fixé par le Conseil européen de Lisbonne, de faire de l'Union européenne, d'ici 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, les premières mesures qui concernaient les chercheurs, la charte européenne du chercheur ou encore le code de conduite pour le recrutement des chercheurs. L'ensemble de ces efforts souligne le rôle central du système de recherche lorsqu'il s'agit de promouvoir l'innovation et affirme l'importance vitale des chercheurs.

3.4 En l'état actuel des choses, l'Espace européen de la recherche doit être aussi apte que possible à instaurer un environnement hautement compétitif dans lequel les ressources humaines bénéficient de perspectives meilleures et durables tout au long de leur carrière.

### 4. Observations particulières

4.1 À la définition de la profession de «chercheur» (proposée dès 2004 par le CESE) énoncée par la charte européenne en la matière: «spécialiste travaillant à la conception ou à la création de connaissances, de produits, de procédés, de méthodes et de systèmes nouveaux et à la gestion des projets concernés», la Commission européenne ajoute un élément, à savoir la transmission de nouvelles connaissances. À cet égard, les chercheurs doivent néanmoins être encouragés par les institutions à publier les résultats de leurs travaux afin de fournir des sources fiables aux spécialistes de la communication, ce qui permettra également aux citoyens «non initiés» de mieux comprendre les enjeux scientifiques, notamment lorsqu'ils portent sur des thèmes pouvant avoir un fort impact sur l'opinion publique (c'est, par exemple, le cas de la santé, des risques alimentaires, des problèmes environnementaux urgents, etc.).

4.2 Le CESE est par conséquent favorable à la définition de priorités spécifiques afin de créer en Europe un contexte favorable et attractif pour les personnes travaillant dans le secteur de la recherche.

4.3 L'accent est avant tout mis sur la nécessité, pour les États membres, de réaliser des avancées décisives vers la mise en place de procédures de recrutement ouvertes, transparentes et fondées sur le mérite. L'absence d'informations complètes concernant le recrutement et la sélection du personnel signifierait que le système n'est pas ouvert; ces informations doivent être parfaitement disponibles et accessibles. Dans cette optique, le Comité soutient sans réserve le système d'information EURAXESS et souhaite son développement, dans la mesure où il favorise la rencontre de l'offre et de la demande grâce à la publication en ligne des emplois proposés aux chercheurs par les divers instituts et projets européens. Le parachèvement de ce système d'information requiert une pleine adhésion des États membres et des organismes de recherche ainsi que l'engagement de ces derniers à publier toutes les informations concernant les postes de chercheurs et les projets de recherche.

4.4 Il convient en outre de savoir récompenser le mérite et de promouvoir de meilleures conditions de travail et de formation au début de la carrière des chercheurs: une nouvelle approche doit être adoptée. Demeurer dans une situation d'incertitude prolongée après des études pénibles et rigoureuses orientées vers la recherche conduit les chercheurs à abandonner cette voie et, dans ces conditions, l'on ne parvient pas à retenir les plus talentueux d'entre eux ni à valoriser leur potentiel. Cette valorisation doit passer par des modalités de formation innovantes visant à garantir la qualité des travaux de recherche et à permettre aux chercheurs de développer les compétences dont ils ont besoin pour occuper les plus hauts postes.

4.5 Le mérite devrait être évalué non seulement en fonction du nombre et de la qualité des publications, mais également, en relation avec les tâches confiées, en tenant compte de l'ensemble des aptitudes suivantes:

- gestion de la recherche
- degré d'innovation
- activités d'enseignement et d'encadrement
- travail d'équipe
- partenariat international
- transfert des connaissances
- obtention de financements pour les travaux de recherche
- publication et communication concernant des questions scientifiques
- expérience du monde de l'entreprise et applicabilité industrielle des résultats de la recherche
- brevets, activité de développement, inventions
- créativité et indépendance.

Enfin, compte tenu de la spécificité des contrats de travail des chercheurs, ceux-ci ne doivent pas être pénalisés en raison des éventuelles interruptions de leur activité professionnelle.

4.6 Le rôle atypique des chercheurs, caractérisé par la précarité de leur emploi, ne doit pas avoir un impact négatif sur la qualité de leur vie professionnelle et familiale. Il convient avant tout de faciliter toute forme de mobilité, notamment géographique, souhaitable pour la progression de la carrière. En effet, la mobilité est un puissant facteur favorable à l'essor du système de liberté de la connaissance et contribue, qui plus est, à la formation et au développement culturel des chercheurs et du système de recherche.

4.7 Le CESE préconise par conséquent l'adoption de mesures qui faciliteront les relations entre chercheurs travaillant dans des domaines différents; il s'agit du seul moyen de multiplier les thèmes et les expériences pouvant faire l'objet de discussions et de transformer ainsi la mobilité en facteur de connaissance. Dans cette optique, il serait utile de comparer les différences les plus flagrantes qui existent entre les systèmes de recherche européen et américain, ce dernier ayant la capacité d'attirer et de retenir les talents. Ainsi, l'on pourrait cerner les aspects les plus positifs du modèle américain et emprunter ceux que l'on parviendrait à adapter au contexte européen en commençant, par exemple, par les procédures de recrutement, sans oublier les systèmes employés pour évaluer et pour stimuler la carrière des chercheurs.

4.8 Pour construire l'Espace européen de la recherche, il ne suffit donc pas d'encourager la transférabilité entre États membres (ou entre instituts de recherche) des financements obtenus par le chercheur; il faut également lancer un cercle vertueux grâce auquel les organismes de recherche trouveront avantageux de recruter des personnes titulaires des meilleures qualifications scientifiques. À l'instar des autres professions dont il convient d'encourager la mobilité, les chercheurs devraient bénéficier, au niveau européen, de mesures de soutien concrètes (pécuniaires et autres) lorsqu'ils changent de lieu de travail au lieu de se heurter à des obstacles comme c'est le cas aujourd'hui (ce qui entraîne la fuite des cerveaux). À cet égard, les universités anglo-saxonnes utilisent très fréquemment un système grâce auquel l'organisme de financement alloue à l'institution qui accueille le chercheur financé un bonus (*overhead*) proportionnel au montant attribué à l'activité de recherche.

4.9 D'autre part, le chercheur qui souhaite profiter de la mobilité est souvent confronté à des conditions contractuelles précaires: la combinaison de ces deux facteurs (mobilité et précarité) implique également des difficultés en matière de sécurité sociale. Le Comité se félicite par conséquent de la proposition de la Commission selon laquelle les chercheurs et leurs employeurs doivent bénéficier d'un accès facile et complet à des informations spécifiques concernant les régimes de sécurité sociale dans les différents États membres. Il convient de garantir la protection sociale et de faciliter l'acquisition et le transfert des droits relatifs à toutes les prestations sociales, y compris à la retraite complémentaire. Il faut en outre promouvoir avec vigueur l'adoption de mesures garantissant aux chercheurs la continuité contractuelle. En effet, si l'on peut considérer qu'il est naturel de traverser quelques années d'incertitude au début d'une carrière, une telle situation peut s'avérer humiliante pour les chercheurs de plus de quarante ans dont

l'indépendance et la possibilité d'accéder aux plus hauts postes se trouve limitée.

4.10 Il y a en outre lieu de promouvoir la diversification des parcours professionnels des chercheurs en développant de nouvelles voies de sortie grâce auxquelles ils pourront mieux mettre à profit l'ensemble de leurs compétences. Cela ne va pas à l'encontre de l'idée d'un rapport plus étroit entre les autres secteurs de l'administration publique et le monde de la recherche; ainsi par exemple, en établissant des liens entre l'enseignement et la recherche, les établissements scolaires accèderaient à d'excellentes ressources, notamment humaines, et pourraient offrir un enseignement de qualité et diversifié. De même, les professeurs de l'enseignement secondaire, qui sont particulièrement concernés par la question de la recherche, pourraient coopérer avec ce secteur stratégique, lui offrir une contribution culturelle tout en enrichissant le corpus de connaissances transmis à leurs élèves.

4.11 S'il est vrai que la recherche constitue le moteur du développement, il faut également souligner que ses liens avec le monde de l'entreprise ne cessent de s'intensifier. La recherche industrielle et celle qui a trait aux entreprises innovantes de haute technologie doivent être la force motrice du développement économique. Il y a par conséquent lieu de promouvoir la mise en place d'un système au sein duquel seront intégrées la recherche, l'innovation et les entreprises; des échanges utiles entre travailleurs des secteurs public et privé doivent donc être encouragés. De tels échanges sont souvent freinés par les différences entre les politiques de gestion des ressources humaines. Le Comité espère que les droits nationaux des différents États membres ainsi que les contrats de travail qui y sont conclus parviendront sous peu à combler ce fossé grâce à des mesures spécifiques (incitations fiscales, stages, mobilité, programmes communautaires, etc.).

4.12 Il convient par ailleurs d'encourager les types d'entreprise (telles que les start-up ou les entreprises créées par essaimage) au sein desquelles les compétences acquises par les chercheurs peuvent contribuer à des activités économiques innovantes. Un tel soutien peut prendre la forme de conditions favorables consenties, entre autres, par les établissements bancaires (ou par les autorités publiques), mais il peut également donner lieu à des avantages sociaux ou fiscaux.

4.13 Enfin, le Comité approuve le programme de travail proposé par la Commission européenne dans sa communication COM(2008) 317, selon lequel chaque État membre devra adopter, en 2009, un plan d'action national qui s'appliquera immédiatement, une fois qu'auront été consultés les acteurs concernés, à atteindre les objectifs définis en tenant compte du cadre juridique communautaire en vigueur, des bonnes pratiques ayant fait leur preuve et de celles qui sont communes à l'ensemble des États membres.

4.14 Enfin, la conférence qui aura lieu en 2009 en présence des partenaires sociaux aura une portée essentielle pour évaluer la situation et pour définir en commun les éventuelles modifications ou améliorations nécessaires.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2001/470/CE du Conseil relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale»**

COM(2008) 380-2008/0122 (COD)

(2009/C 175/15)

Le 12 novembre 2008, le Conseil a décidé, conformément aux articles 261, alinéa c) et 67, point 5 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2001/470/CE du Conseil relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale»*

COM(2008) 380 final — 2008/0122 (COD).

Le 8 juillet 2008, le Bureau du Comité a demandé à la section spécialisée «Marché unique, production et consommation», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Étant donné l'urgence des travaux, lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a désigné M<sup>me</sup> SÁNCHEZ comme rapporteuse générale pour cet avis et adopté le présent avis par 124 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de modification de la décision 2001/470/CE relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, non seulement parce qu'elle est conforme au mandat de révision, requis par la disposition elle-même, mais également parce qu'elle le fait sur la base des informations rassemblées pendant cette période, sur son fonctionnement, et qu'elle s'efforce d'obtenir de meilleurs résultats en ce qui concerne l'objectif d'information des citoyens européens.

1.2 Il y a lieu de souligner l'amélioration de la coordination entre les autorités qui composent le réseau européen et les points de contact nationaux, essentiels pour l'implantation et le fonctionnement du réseau, ainsi que la simplification de l'information, grâce à l'utilisation des technologies appropriées. Tout cela a pour objet de faciliter l'accès des professionnels du droit et des citoyens souhaitant connaître les possibilités de résolution des conflits civils et commerciaux transfrontaliers.

1.3 La participation, non seulement des autorités judiciaires, mais également des professionnels du droit, permettra de faire connaître les instruments juridiques appropriés pour la protection des droits et des devoirs des citoyens européens, dans leurs différentes activités tant professionnelles que civiles. De cette manière, l'harmonisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne sera plus effective. Le CESE est partisan de ce que le réseau soit le plus ouvert et accessible possible à toutes les parties concernées afin de renforcer la transparence et le processus d'intégration européen.

## 2. Introduction

2.1 La Commission européenne a entamé à partir du Conseil de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 un processus d'harmonisation et de création d'instruments juridiques de nature à permettre la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, qui garantisse la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières de l'Union européenne. Un des instruments importants est le règlement concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale <sup>(1)</sup>, qui prévoit, entre autres mesures, une simplification de la procédure d'exequatur, des adaptations des mesures conservatoires pour l'exécution des décisions ainsi qu'un titre conservatoire produisant des effets au niveau européen.

2.2 Dans cet ordre d'idées, la Commission a présenté la décision 2001/470/CE <sup>(2)</sup> relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, dont l'objectif principal était de créer un instrument européen de coopération judiciaire, pour informer les professionnels du droit, les institutions, les administrations et les citoyens en général des droits appliqués dans les différents États membres de l'UE, ainsi que des procédures permettant la résolution des litiges transfrontaliers, dans une relation de droit.

(1) Règlement du Conseil (CE) n° 44/2001 du 22 décembre 2000 — JO L 12 du 16.1.2001.

Avis du CESE — JO C 117 du 26.4.2000, p. 6.

(2) Avis du CESE — JO C 139 du 11.5.2001, p. 6.

2.3 Le réseau devait également favoriser l'accès des citoyens à la justice, en particulier, comme il a déjà été mentionné, dans le cadre de litiges de nature transfrontalière pour lesquels il n'y a pas toujours d'équivalences que ce soit au niveau du contenu ou de la procédure. C'est pourquoi une attention spéciale est accordée aux points de contact facilement accessibles aux acteurs concernés, tant professionnels que civils. La Commission a présenté la situation au début de l'année 2008, en indiquant qu'il existe 102 points de contact, 140 autorités centrales, 12 magistrats de liaison et 181 autres autorités judiciaires actives en matière de coopération judiciaire.

2.4 Il convient d'ajouter que la directive 2008/52/CE <sup>(3)</sup> sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale dans le cadre de la procédure judiciaire décrit déjà le réseau comme un instrument nécessaire pour rendre la médiation effective dans les conflits juridiques transfrontaliers.

### 3. Observations générales

3.1 Comme prévu à l'article 19 de la décision 2001/470/CE, la Commission doit présenter tous les cinq ans, un rapport sur les résultats du réseau pendant la période concernée, en se basant sur les informations obtenues auprès des points de contact des États membres. En fonction de ces informations, des modifications pourront être présentées. C'est l'objet de la décision modifiée, pour pouvoir atteindre les objectifs recherchés, sur la base juridique de l'article 61 c) du traité, et conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3.2 Le réseau a, jusqu'à présent, réussi à renforcer la coopération entre les juges et les professionnels du droit au sein de l'Union européenne. Le CESE considère que les points de contact devraient servir de véritables bureaux d'information sur les lois et les procédures nationales applicables en cas de litiges transfrontaliers. L'accès des citoyens aux informations du réseau serait souhaitable.

3.3 Dans l'ensemble, la réforme proposée cherche à perfectionner le réseau, mécanisme qui permettra d'améliorer les objectifs prévus, en particulier en ce qui concerne sa dotation en biens matériels et personnels.

3.4 Le CESE accueille favorablement la proposition de réforme, non seulement du fait des mesures améliorant le fonctionnement du réseau, mais également en raison des précisions terminologiques, qui permettent de l'utiliser avec une plus grande précision juridique.

3.4.1 C'est ainsi que l'amendement à l'article 2 de la décision, se réfère à l'objectif du réseau en utilisant les termes de «coopération judiciaire civile et commerciale» et non plus les termes plus généraux employés précédemment «coopération civile et commerciale»

3.4.2 Cet amendement prévoit également la coordination entre les points de contact, lorsqu'il y en a plus d'un dans un État membre, en exigeant la désignation d'un point de contact principal.

3.4.3 Ce point de contact principal devra être assisté par un juge qui, non seulement est membre du réseau mais devra également faire le lien entre les autorités judiciaires locales.

3.5 Dans le respect de l'objectif principal de cette réforme, l'article 5 est amendé pour étendre la coopération en matière d'information au sein du réseau et des autorités judiciaires, de manière à faciliter l'application du droit à chaque cas particulier, même si ce droit est celui d'un autre État membre ou un instrument juridique international. Le CESE considère que le réseau apporterait une valeur ajoutée s'il servait à informer le grand public sur la coopération judiciaire existante et les différents systèmes judiciaires. Cette extension viserait à rapprocher et à garantir aux citoyens les droits acquis dans leurs relations civiles et commerciales au sein de l'Union européenne.

3.6 Il est important de mettre en lumière l'amendement à la procédure d'information apporté par la nouvelle formulation de l'article 8, selon lequel la Commission européenne tiendra un registre électronique de données. Le CESE souhaite uniquement faire remarquer que ce système devrait être équipé des moyens techniques et économiques nécessaires pour être efficace rapidement.

### 4. Observations particulières

4.1 Le CESE approuve le contenu de la proposition de réforme ainsi que la méthode utilisée pour la mener à bien. En outre, le réseau pour la coopération entre les autorités judiciaires et les professionnels des États membres peut être considéré comme une réussite.

4.2 Bien que le caractère positif du réseau soit reconnu, il convient de souligner que la position d'observateur du Danemark laisse une partie de l'espace commun européen sans coordination judiciaire bien que ce pays relève de la même législation communautaire. Le nouvel article 11 bis a néanmoins prévu la participation d'observateurs aux réunions du réseau ainsi que des nouveaux membres et des pays tiers parties à la Convention de Lugano <sup>(4)</sup> qui pourront de cette manière participer à certaines réunions du réseau.

<sup>(3)</sup> Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008; JO L 136 du 24.5.2008.  
Avis du CESE — JO C 286 du 17.11.2005, p. 1.

<sup>(4)</sup> Adoptée le 30.10.2007.

4.3 Un point qui selon nous requiert une plus grande flexibilité est le court délai de réponse prévu pour les demandes de coopération judiciaire, bien que nous reconnaissons l'efficacité actuelle. Il faut prévoir qu'avec l'amélioration de l'information et un plus grand nombre de pays l'utilisant, ce délai ne pourrait pas être respecté. Il y a lieu de considérer différentes situations entre les États

et même les régions, sur les plans organisationnel et des moyens techniques. Il faudrait pouvoir observer les résultats de la nouvelle réforme, en particulier en ce qui concerne les moyens techniques mis à la disposition des points de contacts et du réseau et plus spécialement le fonctionnement du registre.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

---



**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 — Relever le défi de l'efficacité énergétique grâce aux technologies de l'information et de la communication»**

(COM(2008) 241 final)

(2009/C 175/16)

Le 13 mai 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté 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 — Relever le défi de l'efficacité énergétique grâce aux technologies de l'information et de la communication»

COM(2008) 241 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 novembre 2008 (rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 3 voix contre et 21 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social considère que le développement durable doit compter parmi les priorités politiques de l'UE. Ce développement durable doit notamment être atteint par le biais de l'efficacité énergétique, du développement de nouvelles sources d'énergies alternatives («renouvelables», «propres» ou «vertes») et enfin, afin de prévenir le changement climatique, de l'adoption de mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

1.2 La communication de la Commission représente un pas en avant dans cette direction, en proposant le développement de programmes nationaux et régionaux dans le domaine de la recherche et du développement technologique (RDT) et en considérant les technologies de l'information et de la communication (TIC) comme un facteur d'amélioration de l'efficacité énergétique.

1.3 Le Comité s'accorde avec la Commission pour reconnaître que les TIC contribuent à double titre à la réalisation des objectifs du développement durable: d'une part, la recherche, le développement et l'innovation concernant leurs composants, équipements et services permettront de réaliser des économies d'énergie lors de leur utilisation. D'autre part, l'utilisation des TIC dans différents secteurs économiques, tant au stade de la production qu'à celui de la consommation, permet de «dématérialiser» de nombreuses procédures et de remplacer des échanges physiques et matériels par la prestation de services en ligne, avec les économies d'énergie que cela représente. En outre, le Comité estime qu'il est important d'effectuer des économies d'énergie dans l'ensemble du processus de fabrication et d'utilisation des appareils, et qu'il ne suffit pas de se limiter à l'efficacité de la consommation durant la vie utile de l'appareil.

1.4 La communication de la Commission s'efforce de promouvoir, conformément à ces objectifs, une phase initiale de collecte et d'analyse d'informations, en préambule à une deuxième communication dans laquelle les principales lignes d'action seront définies <sup>(1)</sup>. Le Comité juge en tout état de cause fondamental de promouvoir des actions visant à favoriser l'efficacité énergétique à court et à moyen terme.

1.5 Pour obtenir cette efficacité énergétique, il est important, s'agissant de l'offre, de remplacer les équipements qui, en raison de leur obsolescence technologique ou de leur détérioration lorsqu'ils arrivent en fin de vie, représentent une consommation élevée d'énergie. Au niveau européen, plus de 50 % des appareils électroménagers qui équipent les foyers ont plus de dix ans et pourraient être considérés comme inefficaces sur le plan énergétique. La Commission peut encourager, comme mesure préalable ou alternative à l'élaboration de directives en ce sens, des critères destinés à l'industrie qui, avec l'appui des gouvernements nationaux et le concours des organisations de consommateurs et d'utilisateurs, favorisent des plans de remplacement de ces équipements.

1.6 Le Comité considère par exemple qu'il faudrait mettre à profit l'introduction de la télévision numérique hertziennne dans les différents pays membres pour rénover le parc de téléviseurs, en remplaçant les écrans traditionnels à tubes cathodiques (CRT) par des écrans à cristaux liquides (LCD). Cela suppose par exemple de promouvoir la fabrication et l'achat, par le biais d'accords avec les fabricants et les organisations de consommateurs, d'équipements intégrés garantissant l'interactivité, plutôt que l'acquisition de décodeurs périphériques à connecter sur les téléviseurs analogiques. Les études techniques montrent que les téléviseurs CRT ont une consommation d'énergie trois fois supérieure à celles des téléviseurs LCD et que les dépenses énergétiques en position «veille» sont jusqu'à 60 % plus élevées.

<sup>(1)</sup> Un exemple de ce travail préalable de collecte et d'analyse de l'information est la récente étude de la Commission intitulée «The implications of ICT for Energy Consumption» (e-Business Watch, Study report n° 09/2008, [http://www.ebusiness-watch.org/studies/special\\_topics/2007/documents/Study\\_09-2008\\_Energy.pdf](http://www.ebusiness-watch.org/studies/special_topics/2007/documents/Study_09-2008_Energy.pdf)).

1.7 La Commission considère qu'une approche similaire peut être suivie dans d'autres domaines tels que le réseau électrique (production et distribution), les bâtiments économes en énergie et l'éclairage intelligent, via les mesures suivantes: c'est ainsi qu'il y a lieu de développer les échanges électroniques d'électricité et les innovations technologiques en matière de production et de distribution; les systèmes de gestion, de relevés et de visualisation des économies d'énergie réalisées dans les immeubles; les progrès en matière d'éclairage intelligent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et sur la voie publique, grâce à des sources lumineuses capables d'interagir avec l'environnement en s'adaptant électroniquement aux besoins de luminosité.

L'on sait par exemple que l'énergie utilisée pour la fabrication et l'élaboration des ordinateurs est le triple de la consommation d'énergie de ces appareils au cours de leur vie «utile». Il convient de se pencher également sur l'importance de la consommation en énergie des serveurs et des moteurs de recherche sur internet, et d'élaborer des solutions spécifiques dans ce domaine, tout en tenant compte de l'utilisation exponentielle du réseau ainsi que l'augmentation de la consommation d'énergie que l'on associe à la convergence technologique. De même, il est important d'évaluer les économies d'énergie que l'on peut induire de l'utilisation d'appareils interopérables normalisés sur la base de normes techniques, ce qui aboutit à une prolifération moindre et à une meilleure exploitation des appareils et correspond à l'esprit de la directive 2005/32/CE (2).

Les consommateurs peuvent contribuer de manière importante à ces économies en utilisant de manière adéquate les nouvelles technologies; dans ce domaine également, l'élaboration de programmes informatiques et de dispositifs technologiques permet aux consommateurs de visualiser de manière rapide et simple l'information nécessaire à une bonne utilisation des appareils, et de quantifier les économies d'énergie qu'ils peuvent réaliser. A titre d'exemple, en limitant le temps d'allumage des ordinateurs et de leurs périphériques au strict temps d'utilisation; en évitant les économiseurs d'écran ou la phase d'allumage et de basse consommation; en optimisant l'utilisation des imprimantes, etc. De manière générale, l'on a calculé que la «consommation fantôme» (voir ci-dessus) des appareils en position de veille peut représenter jusqu'à 12 % d'une facture annuelle d'électricité, et atteint des sommets si l'on ajoute à la mauvaise utilisation des technologies l'obsolescence des équipements. Il est évident que la nécessité de remplacement des appareils suppose pour les consommateurs des frais importants qui devraient, dans certains cas, être compensés par des aides sociales.

(2) Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil, JO L 191 du 22 juillet 2005, p. 29.

1.8 Il faudrait compléter cette démarche par des certifications de qualité et un étiquetage clair et précis à l'intention des utilisateurs comportant des informations sur l'efficacité énergétique des divers équipements, sur leur «empreinte environnementale ou carbonique», etc., ce qui sensibiliserait les citoyens en orientant leur demande et en les encourageant à adopter un mode de consommation efficace et durable d'un point de vue énergétique. Les expériences qui peuvent ainsi être menées à bien en liaison avec les TIC dans des domaines tels que l'audiovisuel, les communications électroniques, le secteur de l'électricité, les immeubles économes en énergie ou l'éclairage peuvent servir de référence pour les mesures d'économie d'énergie mises en œuvre dans d'autres secteurs fondamentaux dans lesquels la Commission a engagé des actions, tels que le secteur automobile, l'industrie manufacturière ou les transports.

Le Comité invite la Commission à informer les consommateurs, les entreprises, les administrations etc. par le biais de campagnes de sensibilisation recourant à divers médias et supports.

1.9 De même, la Commission devrait encourager l'élaboration d'indicateurs normalisés et fiables afin de quantifier et de pondérer les économies d'énergie résultant de l'utilisation des TIC. Cette mesure contribuerait à réduire l'usage frauduleux croissant ou confus de notions telles que l'«énergie verte» ou «propre» à des fins de stratégie purement commerciale, sans réelle justification démontrable et quantifiable en termes d'économies d'énergie et de réduction des émissions. L'établissement de ces indicateurs contribuerait à déterminer si l'on se trouve devant un cas de pratique commerciale déloyale ou non, spécialement dans le cas des communications commerciales utilisant des arguments d'«écomarketing».

Il est important, dans un climat de privatisation et de libéralisation du marché de l'énergie, d'inciter les entreprises à investir dans les économies d'énergie et le développement durable en les aidant à considérer ces investissements comme une opportunité sur le plan commercial et une source d'emplois stables et qualifiés.

1.10 Le Comité estime qu'il est nécessaire d'intensifier, au sein de l'UE, les mesures ayant pour but de garantir les ressources qui permettent d'atteindre les objectifs proposés en matière d'économies d'énergie à l'aide de mesures obligatoires d'équipement afin de compléter les lacunes des plans nationaux dans ce domaine. Une intervention communautaire en la matière, sous la forme de l'approbation d'une directive, apporterait une valeur ajoutée à l'action des États membres, sans modifier l'aide de la Commission à la mise en œuvre, au niveau national, de codes de bonnes pratiques, et à l'élaboration d'études comparées sur l'optimisation énergétique susceptibles de servir de stimulant au sein de l'UE et d'encourager les entreprises à rédiger des rapports sur les économies d'énergie.

## 2. Motivation

### 2.1 Contexte

2.1.1 La communication de la Commission s'inscrit dans le cadre suivant:

- les priorités définies par le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement tenu au printemps 2007, qui a souligné la nécessité de relever les défis du changement climatique, de s'assurer une énergie suffisante, sûre et compétitive et de garantir un modèle de développement durable au 21<sup>e</sup> siècle. Le Conseil est arrivé à un consensus sur la nécessité de situer la politique combinée du climat et de l'énergie à la base même du programme politique de l'UE, établissant des objectifs précis et juridiquement contraignants comme symbole de leur détermination dans ce domaine. La Commission considère qu'à l'avenir il sera nécessaire de dissocier la croissance économique, essentielle à la réalisation des objectifs de plein emploi et d'inclusion sociale, de la consommation d'énergie. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) <sup>(3)</sup> peuvent grandement contribuer à la diminution de l'intensité énergétique et à l'augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie;
- le paquet de mesures adoptées par la Commission européenne le 23 janvier 2008, qui démontre que les objectifs mentionnés ci-dessus sont non seulement technologiquement et économiquement réalisables mais représentent aussi des possibilités commerciales incomparables pour des milliers d'entreprises européennes;
- le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques ainsi que d'autres actions lancées par la Commission dans divers domaines, avec l'objectif commun de répondre aux défis posés par le changement climatique.

### 2.2 Observations générales

2.2.1 Au vu des observations qui précèdent, la communication à l'examen se propose de stimuler un débat ouvert entre les parties concernées dans différents domaines sélectionnés, tels que le secteur des TIC lui-même, le secteur de l'électricité, les bâtiments «intelligents» et l'éclairage «intelligent». Cela suppose la mise en œuvre d'un processus de collecte et d'analyse d'informations, mais aussi d'une action de consultation et de partenariat associant le plus grand nombre possible d'acteurs: les institutions européennes (Parlement, Comité des régions, Comité économique et social européen), les États membres, l'industrie, les organismes de recherche et les consommateurs. Ces acteurs peuvent jouer un rôle important dans l'utilisation expérimentale de nouveaux équipements et composants.

<sup>(3)</sup> Par TIC, on entend les composants et les systèmes microélectroniques et nanoélectroniques, mais aussi les technologies d'avenir comme la photonique, qui promettent une puissance de calcul beaucoup plus importante que ce qui existe actuellement avec une consommation électrique bien moindre, ainsi que des applications d'éclairage à haute luminosité, faciles à contrôler et économes en énergie.

La Commission devrait encourager davantage les consommateurs et les usagers à participer à la réalisation des objectifs en matière d'économies d'énergie par le biais des TIC, afin de pouvoir bénéficier non seulement de l'intelligence des systèmes d'économies d'énergie mais aussi d'une utilisation intelligente de ces systèmes par les citoyens. Il existe plusieurs procédures permettant de mettre en œuvre cette participation dans les processus de recherche, de développement et d'innovation, comme par exemple le réseau européen des laboratoires vivants (RELV), qui permettent de connaître directement les opinions, les attitudes et les comportements des usagers à travers, précisément, l'observation mécanique effectuée grâce aux TIC.

2.2.2 Les synergies et les accords de bonnes pratiques susceptibles de se développer dans ce contexte permettraient d'encourager des initiatives pilotes en favorisant la recherche et le développement technologique (RDT). Dans le domaine spécifique des TIC, la recherche sur l'efficacité énergétique s'inscrirait dans le cadre des programmes nationaux et régionaux, du programme de l'UE sur la compétitivité et l'innovation et des programmes opérationnels financés par la politique de cohésion. L'on stimulerait ainsi l'évaluation par les entreprises de leur «trace environnementale» et l'adoption, à partir de ce diagnostic, de décisions fondées sur la combinaison de réseaux de communications avancées et d'énergies renouvelables pour parvenir à des économies d'énergie («négaWatts»).

2.2.3 Le CESE s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur le rôle significatif joué par les TIC dans la réalisation d'un changement structurel et sur leur apport important en matière d'innovation, entre autres dans ses avis sur les nanotechnologies <sup>(4)</sup>, les biotechnologies <sup>(5)</sup>, la recherche dans le domaine de la santé <sup>(6)</sup> et plus particulièrement dans l'avis sur les technologies de l'information. Le septième programme-cadre traite de ces aspects selon une approche éminemment horizontale. Quant aux mesures de R&D, il est essentiel d'un point de vue économique et environnemental de recourir aux technologies les plus modernes et de consacrer une plus grande part du budget communautaire au développement de la recherche et de l'innovation <sup>(7)</sup>.

### 2.3 Observations particulières

2.3.1 La Commission étudie notamment le secteur de l'électricité, qui connaît actuellement des changements de grande ampleur caractérisés par la libéralisation du marché, la multiplication des réseaux locaux d'énergie, l'intégration des sources d'énergie renouvelables, la généralisation de la production combinée et de la production à très petite échelle (micro-réseaux, centrales électriques virtuelles), la réduction de la chaîne entre production et consommation, les compensations énergétiques entre consommateurs et les nouvelles exigences des citoyens.

<sup>(4)</sup> JO C 157 du 28.6.2005, p. 22.

<sup>(5)</sup> JO C 234 du 30.9.2003, p. 13; JO C 61 du 14.3.2003, p. 22 et JO C 94 du 18.4.2002, p. 23.

<sup>(6)</sup> JO C 74 du 23.3.2005, p. 44.

<sup>(7)</sup> JO C 65 du 17 mars 2006, p. 9, rapporteur: M. WOLF, corapporteur: M. PEZZINI. «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au 7<sup>e</sup> programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013)».

2.3.1.1 L'amélioration du réseau électrique de la production à la distribution, ce qui inclut une plus grande efficacité du réseau afin d'éviter les déperditions d'énergie, figure dans l'évaluation du plan d'action en matière d'efficacité énergétique sur lequel le CESE s'est prononcé récemment. L'on se référera à son avis en la matière <sup>(8)</sup>.

2.3.1.2 La Commission se penche également sur le potentiel d'économies d'énergie que recèlent les immeubles économes en énergie, tant dans le secteur de l'habitat que dans celui des bâtiments commerciaux. Il est notamment fait mention dans ce contexte du développement de systèmes de gestion, de relevés et de visualisation de la consommation d'énergie qui auront en outre l'avantage de favoriser une meilleure prise de conscience de cette consommation par les utilisateurs. Il y a lieu de prendre en considération le fait que plus de 40 % de la consommation d'énergie en Europe est liée aux bâtiments.

2.3.1.3 De l'avis du Comité <sup>(9)</sup>, il faudra trouver de nouvelles motivations culturelles et de nouvelles incitations, d'une part pour compenser les coûts plus élevés et, de l'autre, pour accroître l'intérêt vis-à-vis de:

- la recherche conceptuelle;
- la révision des méthodes de construction;
- l'utilisation de matériaux de meilleure qualité à introduire dans le processus de construction et
- de nouvelles solutions structurelles.

2.3.1.4 Le CESE <sup>(10)</sup> réaffirme qu'il est nécessaire, du point de vue du consommateur final, de tenir dûment compte des obstacles qui s'opposent à la promotion et à la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique des bâtiments en Europe: obstacles techniques, économiques, financiers, juridiques, administratifs et bureaucratiques, institutionnels et de gestion, socio-comportementaux et enfin ceux dus à un manque d'approche intégrée (déséquilibres entre le chauffage et la climatisation, non-prise en compte des zones climatiques, ...).

Les foyers intelligents contribuent non seulement à la qualité de vie, au confort et à la sécurité de leurs occupants mais aussi à l'épargne et aux économies d'énergie. La connectivité donne accès aux services de communication (captation, adaptation et distribution des signaux de radiodiffusion sonores et de télévision par le biais des ondes terrestres et par satellites, ADSL (liaison numérique à débit asymétrique), câble, réseau électrique), mais aussi d'autres services très efficaces en matière d'économies d'énergie: détection de fuites de gaz et d'eau, détection de consommation excessive d'électricité par suite d'imperfections, contrôle automatique de l'arrosage, climatisation.

L'incorporation de procédures tant actives que passives pour l'amélioration des conditions environnementales des logements peut réduire la consommation des foyers jusqu'à 50 % et la combinaison d'énergies propres et de systèmes mécaniques de contrôle environnemental, selon certaines études, jusqu'à 70 %.

<sup>(8)</sup> Avis CESE 1513/2008, rapporteur: M. IOZIA, *Efficacité énergétique — évaluation des plans nationaux d'action*.

<sup>(9)</sup> Avis CESE, rapporteur: M. PEZZINI, JO C 162 du 25 juin 2008, p. 62. «L'efficacité énergétique des bâtiments — la contribution des utilisateurs finaux».

<sup>(10)</sup> Paragraphe 1.11. JO C 162 du 25.6.2008, p. 62

2.3.2 Grâce aux avancées en matière d'éclairage intelligent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et sur la voie publique, l'on dispose de sources lumineuses capables d'interagir avec l'environnement, en s'adaptant électroniquement aux besoins de luminosité. Il existe déjà sur le marché des technologies telles que les diodes électroluminescentes (DEL) ou les plus récentes diodes électroluminescentes organiques (DELO), qui détiennent un grand potentiel en matière d'économies d'énergie. Environ un cinquième de la consommation d'électricité mondiale est destiné à l'éclairage.

2.3.2.1 Le CESE est favorable à la promotion et à l'encouragement d'accords volontaires ayant pour but l'adoption d'un éclairage économe en énergie de plus en plus intelligent pour tous les espaces publics extérieurs et intérieurs.

2.3.2.2 Encourager les marchés publics «écologiques» dans le secteur des TIC dans le but de rendre cette industrie neutre du point de vue du carbone en établissant des accords volontaires sur des projets pilotes peut être un moyen d'orienter et d'étudier le changement structurel.

La Commission doit contribuer à faire en sorte que les entreprises qui investissent dans la réduction de leur «trace environnementale» bénéficient d'une image plus favorable auprès des consommateurs et de la réduction des coûts résultant des économies d'énergie. Certes, les entreprises doivent s'orienter aussi vers le recyclage adéquat des composants électroniques, des résidus et des excédents dans le cadre de leur gestion environnementale. Le recyclage devrait être prévu dès la phase de fabrication des appareils, de manière à ce qu'un pourcentage élevé des matériaux et des composants utilisés soit réutilisable. Compte tenu de l'importance de ce sujet, le CESE a entrepris d'élaborer un avis d'initiative en la matière et se prononcera sur les systèmes de gestion des résidus des appareils électriques et électromagnétiques.

2.3.2.3 S'agissant des marchés publics «écologiques», le CESE a recommandé <sup>(11)</sup> qu'ils soient fortement développés via la définition des spécifications techniques des produits «verts», à commencer par ceux dont l'impact environnemental est le meilleur; l'inclusion, dans les spécifications, du coût du produit ou du cycle de vie du service; la mise en ligne d'une banque de données spécifique; l'adaptation des directives CE sur les marchés publics via l'insertion d'une référence à des normes, des systèmes de gestion environnementale, des labels écologiques et d'éco-conception, et enfin la publication de plans d'action nationaux pour l'adoption de marchés publics écologiques. Ce soutien devra se concentrer plus particulièrement sur les PME compte tenu de l'importance de ce secteur en termes de production et d'emploi, conformément à la position adoptée par la Commission en faveur de ces entreprises.

<sup>(11)</sup> JO C 224 du 30 août 2008, p. 1 «Modes écologiques de production», rapporteuse: M<sup>me</sup> DARMANIN. Adopté lors de la session plénière du 29 mai 2008.

2.3.3 Les TIC occupent une position privilégiée en ce qui concerne la réduction des effets du changement climatique <sup>(12)</sup>, dans la mesure où leurs produits et services peuvent contribuer à remplacer des biens et à réduire les déplacements (par exemple en développant les systèmes de vidéoconférence). Il est également possible de diminuer de manière significative la consommation d'énergie primaire et partant les émissions de CO<sub>2</sub> en introduisant par exemple de nouvelles formes de travail (télétravail), la facturation électronique, le télé-enseignement ou l'utilisation de formulaires en ligne.

2.3.3.1 Les entreprises peuvent trouver de nouveaux débouchés en fournissant à l'aide des TIC des services performants qui aident d'autres secteurs à améliorer leur efficacité, tels que:

- la promotion de la recherche et de la concrétisation des possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- l'élaboration à l'intention des entreprises ou des secteurs industriels de catalogues d'options possibles pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- la promotion au sein des entreprises du développement de projets en matière d'efficacité énergétique;
- l'identification des possibilités de réduction des émissions dans les services;

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

- la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre comme «indicateur de coûts/recettes» lors de l'évaluation de nouveaux projets.

2.3.3.2 La création, dans les entreprises liées aux TIC, d'un «bureau du changement climatique», peut constituer un aspect positif. Ces bureaux pourraient remplir notamment les fonctions suivantes:

- développer l'utilisation d'énergies renouvelables ou excédentaires;
- garantir la conformité des processus avec la politique énergétique de l'entreprise, en améliorant l'efficacité énergétique des processus concernés;
- identifier les meilleures interventions déjà effectuées lors des différentes opérations réalisées et les promouvoir à l'avenir;
- fixer des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>;
- faire certifier le système de gestion énergétique par un organisme externe;
- réaliser un diagnostic énergétique en identifiant les principaux postes de dépenses.

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

---

<sup>(12)</sup> Selon des données de l'Union internationale des télécommunications (UIT), ce secteur pourrait contribuer à réduire de plus de 48,4 millions de tonnes la production de CO<sub>2</sub> dans d'autres secteurs connexes si l'on appliquait de manière appropriée des solutions fondées sur les télécommunications (santé, mobilité urbaine, administrations publiques, etc.).

**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 progresser l'Internet — Plan d'action pour le déploiement du protocole internet IP version 6 (IPv6) en Europe»**

COM(2008) 313 final

(2009/C 175/17)

Le 27 mai 2008, la Commission européenne a décidé, en vertu de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen, d'une demande d'avis sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Faire progresser l'Internet — Plan d'action pour le déploiement du protocole internet IP version 6 (IPv6) en Europe»

COM(2008) 313 final.

Le 8 juillet 2008, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transport, énergie, infrastructure et société de l'information» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux à mener, le Comité économique et social européen a désigné M. McDONOGH comme rapporteur général lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière, des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), et a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Conclusions

1.1 Le Comité accueille avec satisfaction la communication de la Commission concernant le plan d'action pour le déploiement du protocole internet IP version 6 (IPv6) en Europe. Le Comité partage la préoccupation de la Commission concernant la lenteur du rythme d'adoption du protocole IPv6 en Europe, et marque son accord sur l'idée qu'il faut agir d'urgence pour faciliter la mise en œuvre généralisée de la prochaine version du protocole Internet.

1.2 La lenteur du rythme auquel progresse le déploiement du protocole IPv6 menace la stratégie de Lisbonne telle qu'elle est appliquée dans l'initiative i2010 <sup>(1)</sup>. L'effet économique multiplicateur de l'utilisation d'Internet et de l'innovation par Internet revêt une importance énorme du point de vue de la compétitivité de l'Europe. Comme c'est le cas de l'accès haut débit, l'accès à l'IPv6 jouera un rôle moteur de premier plan pour l'économie Internet, et nous sommes déjà en retard par rapport à d'autres régions (par exemple, par rapport à l'utilisation du protocole IPv6 pour permettre de réaliser le projet d'Internet chinois de la prochaine génération, ou CGNI) <sup>(2)</sup>; nous ne pouvons pas nous permettre de prendre davantage de retard par rapport à nos grands partenaires commerciaux pour ce qui concerne la transition vers IPv6.

1.3 Le Comité accueille avec satisfaction nombre des mesures recommandées dans la communication; toutefois, il encourage la Commission à affirmer plus vigoureusement le rôle de leader que l'Union européenne devrait maintenant s'attribuer en vue d'accélérer fortement l'adoption du protocole IPv6. En l'absence de ce rôle de leader, il faudrait, de l'avis du Comité, considérer que l'objectif fixé par la Commission de mettre 25 % des utilisateurs européens en mesure de se connecter à IPv6 d'ici à 2010 est d'un optimisme excessif.

1.4 Le Comité est d'avis que la communication n'accorde pas suffisamment d'attention aux problèmes de protection de la vie privée et aux problèmes de sécurité que soulève l'adoption d'IPv6 pour concrétiser «l'Internet des objets» <sup>(3)</sup>. Ces problèmes revêtent une importance majeure pour les citoyens de l'Union, et il convient de les traiter de manière correcte pour protéger les droits des citoyens et faciliter l'acceptation de la norme IPv6.

1.5 Le problème, déjà grave, que pose une fracture numérique géographique en Europe se trouvera encore aggravé par la transition vers IPv6 si la Commission ne prend pas de mesures conçues expressément pour permettre de traiter ce problème et de faire en sorte que l'on puisse accorder une attention particulière aux régions défavorisées. Il faut mener une action à l'échelle de l'Union européenne pour garantir que tous les États membres puissent, dans les meilleurs délais, être sur un pied d'égalité au regard de l'accès à IPv6.

1.6 IPv6 signifiera l'arrivée d'une palette immense de nouvelles technologies et de nouveaux services Internet qui amélioreront la vie de tous les citoyens, mais plus spécialement celle des citoyens qui sont défavorisés: les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes ayant un faible niveau d'éducation. Le Comité est d'avis que le déploiement du protocole IPv6 sur l'ensemble du territoire de l'UE nécessite des mesures fortes de la part des pouvoirs publics; il convient de ne pas s'en remettre, pour ce déploiement, au plus petit commun dénominateur d'intérêts étroitement commerciaux.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 229 final «i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi».

<sup>(2)</sup> <http://www.ipv6.com/articles/general/IPv6-Olympics-2008.htm>

<sup>(3)</sup> Cf. les avis CESE «Identification par radiofréquences (RFID)» JO C 256 du 27.10.2007 et CESE «L'Internet des objets», JO C 77 du 31.3.2009, p. 60.

1.7 Le Comité attire l'attention de la Commission sur des avis antérieurs du Comité contenant des observations sur la promotion de l'utilisation d'Internet, sur les problèmes de protection des données, sur les préoccupations relatives à la sécurité de l'Internet et sur la fracture numérique géographique (4).

1.8 Dans le présent avis, le Comité entend présenter des observations sur des domaines précis de préoccupation et présenter certaines recommandations.

## 2. Recommandations

2.1 La Commission devrait exercer vigoureusement une fonction de leader au niveau européen et apporter le soutien nécessaire pour le déploiement rapide d'IPv6 sur l'ensemble du territoire européen.

2.2 Cette fonction de leader devrait s'appuyer sur une philosophie convaincante de l'avenir du Web rendu possible par IPv6 et sur les nombreux avantages qui en résulteront pour tous les acteurs concernés.

2.3 La Commission devrait coopérer plus étroitement avec les organisations Internet pour garantir une démarche intégrée en vue de jouer auprès de l'industrie le rôle de leader au niveau européen dont elle a besoin pour assurer le déploiement rapide du protocole IPv6.

2.4 Il convient de mettre à disposition, dans l'ensemble de l'Union européenne, des programmes de grande envergure dans le domaine de la formation et de l'éducation, afin de garantir une compréhension maximum de la technologie IPv6 et d'assurer aussi la capacité à adopter cette technologie avec succès.

2.5 Il conviendrait d'utiliser le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) (5) pour contribuer à couvrir les coûts que représente pour les petits fournisseurs d'accès Internet (FAI) et les petits fournisseurs de contenu le coût de la transition d'IPv4 à IPv6.

2.6 Il conviendrait d'utiliser aussi le PIC pour encourager le développement d'applications et de services qui tireront le meilleur parti de la nouvelle norme.

2.7 Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les intérêts des actionnaires des entreprises de fournisseurs d'accès Internet (FAI) et les intérêts des citoyens, il conviendrait d'obliger les grands fournisseurs d'accès Internet à assumer le rôle de leaders au niveau de l'UE pour l'adoption du protocole IPv6 sur tout le territoire de l'Union. Le renouvellement des licences d'exploitation des FAI

devrait être soumis à l'obligation d'offrir la connectivité IPv6 intégrale, sans restrictions, d'ici à 2010, ainsi qu'à l'obligation d'assurer une formation approfondie de leurs clients à la mise en œuvre du protocole IPv6.

2.8 Il faut que la Commission soit le moteur d'un effort mené de façon focalisée au niveau de l'UE, et au niveau mondial, en vue de répondre aux graves préoccupations concernant la sécurité et la protection de la vie privée que soulève l'adoption du protocole IPv6.

2.9 Le Comité recommande de traiter au moyen du mécanisme des stratégies nationales de haut débit (6) ou au moyen d'un instrument de même nature le problème éventuel d'une fracture numérique géographique entre ceux qui disposent d'IPv6 et ceux qui n'en disposent pas. En outre, il conviendrait d'utiliser les ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour aider au déploiement d'IPv6 lorsque cela se justifie.

## 3. Contexte

### 3.1 Vue d'ensemble du plan d'action

Le plan d'action élaboré pour soutenir la mise en œuvre sur grande échelle de la prochaine version du protocole «Internet Protocol» (IPv6) d'ici à 2010 se fonde sur les constatations suivantes:

- il est urgent de mettre en œuvre IPv6, étant donné que les adresses que permet de créer la version actuelle du protocole, IP version 4, sont presque épuisées;
- IPv6 offre une plate-forme adaptée à l'innovation dans le domaine des services et des applications IP et il est d'une importance vitale de maintenir l'Europe en première ligne de la croissance à base technologique.

### 3.2 Le protocole «Internet Protocol»

Le protocole «Internet Protocol» (IP) attribue à chaque dispositif qui se connecte à l'Internet un numéro, une adresse, de telle sorte qu'il puisse communiquer avec les autres dispositifs connectés. La version actuelle, IPv4, permet de créer plus de 4 milliards d'adresses de ce type (7). Toutefois cela ne suffira pas pour suivre le rythme auquel s'effectue la croissance constante d'Internet.

Un protocole mis à niveau, IPv6, est en cours de déploiement progressif depuis la fin des années 90 (8); mais son adoption est très lente: le trafic IPv6 représente encore un minuscule pourcentage (> 1 %) du volume total de trafic sur Internet (9).

(4) Cf., par exemple, les avis CESE «Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité» JO C 311 du 7.11.2001, p. 12, «Sécurité des réseaux et de l'information: Proposition pour une approche politique européenne» JO C 48 du 21.2.2002, p. 33, «Utilisation plus sûre de l'internet» JO C 157 du 28.6.2005, p. 136, «Cyberactivité/Go Digital» JO C 108 du 30.4.2004, p. 23, «Une stratégie pour une société de l'information sûre» JO C 97 du 28.4.2007, p. 21, etc.

(5) Décision n° 1639/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013).

(6) «Connecter l'Europe à haut débit: stratégies nationales», COM(2004) 369.

(7) Les spécifications de la norme IPv4 se trouvent dans le document RFC 791, 1981. RFC signifie «Request for Comments» (appel à commentaires). Cf. l'«Internet Engineering Task Force» (task-force d'ingénierie Internet) (IETF) (en anglais); <http://www.ietf.org>.

(8) RFC 2460, 1998. <http://www.ietf.org/html.charters/OLD/ipv6-charter.html> et <http://www.ietf.org/html.charters/6man-charter.html>.

(9) «Tracking the Ipv6 Migration» (suivre à la trace la migration vers IPv6), rapport de recherche, août 2008, de «Arbor Networks» (en anglais) <http://www.arbornetworks.com/en/ipv6-report.html>.

Selon les prévisions, les adresses que peut créer le protocole IPv4 seront épuisées à un moment qui se situe entre 2010 et 2012 <sup>(10)</sup>. En l'absence d'une solution appropriée aux problèmes des adresses IPv4, la croissance de l'Internet, ainsi que la capacité d'innovation dans le monde des réseaux IP, se trouveront diminuées.

### 3.3 La nécessité d'adopter le protocole IPv6

IPv6 apporte une solution à long terme aux problèmes de l'espace d'adressage: le nombre d'adresses susceptibles d'être créées par le protocole IPv6 est immense ( $3,4 \times 10^{38}$ ).

IPv6 permettra à chaque citoyen, à chaque opérateur de réseau et à chaque organisation du monde de disposer d'autant d'adresses IP que nécessaire pour connecter directement tout dispositif ou tout objet imaginables à l'Internet mondial. Comme l'a déclaré de manière imagée M<sup>me</sup> la commissaire Reding: «... Pour que les Européens puissent utiliser les dernières innovations internet telles que les puces intelligentes dans les magasins, les usines ou les aéroports, les systèmes de chauffage et d'éclairage intelligents et économes en énergie ou encore les systèmes de réseau et de navigation embarqués dans les voitures, il faudra multiplier par mille le nombre d'adresses IP disponibles ...» <sup>(11)</sup>.

Une étude financée par la Commission <sup>(12)</sup> a fait la démonstration de ce potentiel pour un certain nombre de secteurs commerciaux, tels que les réseaux domestiques, la gestion des travaux de construction, les communications mobiles, les secteurs de la défense et de la sécurité, et enfin l'industrie automobile.

### 3.4 IPv6 et compétitivité internationale

D'autres régions, et notamment l'Asie, s'intéressent déjà fortement à IPv6.

### 3.5 Transition vers IPv6

Il faudra passer par une phase de transition (dont on prévoit qu'elle durera au moins 20 ans) pendant laquelle IPv4 et IPv6 coexisteront sur les mêmes machines et seront transmis sur les mêmes segments de réseau. Pendant cette période de transition, de coûteux mécanismes permettant de gérer la situation seront utilisés pour permettre de tenir compte de la dépendance vis-à-vis du protocole IPv4 d'ancienne génération: des technologies de superposition, telles que des interfaces de protocole à deux niveaux et des techniques d'effet tunnel, ainsi que des méthodes de contournement, telles que le sous-adressage NAT et les enchères d'adresses IPv4.

### 3.6 Acteurs concernés

Le déploiement du protocole IPv6 requiert l'attention de nombreux acteurs à l'échelle mondiale:

- **les organisations Internet** (telles que ICANN, les RIR, et IETF), qui doivent gérer des ressources et des services communs IPv6;

<sup>(10)</sup> <http://www.potaroo.net/tools/ipv4/index.html>,  
<http://www.tndh.net/~tony/ietf/ipv4-pool-combined-view.pdf>.  
Pour une estimation antérieure contenant une description du contexte analytique, voir: [http://www.cisco.com/web/about/ac123/ac147/archived\\_issues/ipj\\_8-3/ipv4.html](http://www.cisco.com/web/about/ac123/ac147/archived_issues/ipj_8-3/ipv4.html).

<sup>(11)</sup> IP/08/803, Bruxelles, 27/5/2008.

<sup>(12)</sup> «Impact of IPv6 on Vertical Markets» (l'impact de la norme IPv6 sur les marchés verticaux), octobre 2007 ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ipv6/docs/short-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ipv6/docs/short-report_en.pdf)) (en anglais).

- **les fournisseurs d'accès Internet (FAI)**, qui, à terme, devront offrir à leurs clients une connectivité IPv6 et des services IPv6;
- **les vendeurs d'infrastructure**, qui doivent intégrer dans leurs produits une capacité IPv6;
- **les fournisseurs de contenu et de services** (tels que les sites Internet, les services de messagerie instantanée, les services de courrier électronique, etc.), qui doivent mettre en œuvre IPv6 sur leurs serveurs;
- **les vendeurs d'applications destinées aux entreprises et aux consommateurs**, qui doivent veiller à ce que leurs solutions soient compatibles avec IPv6 et développer des produits et des services qui exploitent les capacités du protocole IPv6;
- **les utilisateurs finals** (consommateurs, entreprises, établissements universitaires et administrations publiques), qui doivent acheter des produits et des services à capacité IPv6 et activer IPv6 sur leurs propres réseaux.

### 3.7 Coût de la mise en œuvre d'IPv6

Il est impossible de faire de façon fiable une estimation globale des coûts que représente le déploiement du protocole IPv6. L'adoption progressive régulière du protocole IPv6 par les différents acteurs concernés contribuera à la maîtrise des coûts.

### 3.8 La nécessité d'une impulsion politique au niveau européen

Actuellement, pour la plupart des acteurs concernés, les avantages d'une adoption du protocole IPv6 ne se manifestent pas de façon immédiate. Les bénéfices sont des bénéfices à long terme, et c'est pourquoi de nombreux acteurs concernés optent pour une démarche «attentiste».

Le résultat cumulé de ces éléments est un retard dans l'adoption généralisée du protocole IPv6; si des mesures positives ne sont pas prises dès maintenant, «... l'Europe serait alors mal placée pour tirer profit des dernières technologies de l'internet et elle pourrait faire face à une crise une fois que les adresses de l'ancien système seront épuisées ...» <sup>(13)</sup>. Des mesures politiques appropriées, prises au niveau européen, pourraient créer une stimulation commerciale en encourageant les utilisateurs individuels et les organisations à agir dans un sens positif.

### 3.9 Mesures proposées par la Commission

3.9.1 Mettre en œuvre sur grande échelle le protocole IPv6 en Europe d'ici à 2010

3.9.2 Favoriser l'accès au contenu, aux services et aux applications

- Les États membres activeront IPv6 sur les sites Internet des autorités publiques et des services d'administration en ligne.
- Les acteurs industriels concernés envisageront d'adopter IPv6 en tant que plate-forme principale pour le développement d'applications ou de dispositifs.
- Fourniture d'assistance financière par le moyen de mesures d'aide à la normalisation visant à améliorer l'interopérabilité des réseaux.

<sup>(13)</sup> IP/08/803, Bruxelles, 27 mai 2008.



- Encouragement des projets de recherche financés au titre du septième programme-cadre à opter, dans la mesure du possible, pour IPv6.

### 3.9.3 Créer de la demande de connectivité et de produits IPv6 par les marchés publics

- Les États membres devront se préparer à IPv6 au sein de leurs propres réseaux.

### 3.9.4 Préparer à temps le déploiement du protocole IPv6

- Campagnes de sensibilisation ciblées en direction de différents groupes d'utilisateurs.
- Soutien à des «actions de soutien spécifiques» (dans le cadre du septième programme-cadre) afin de diffuser des connaissances pratiques en matière de déploiement.
- Encouragement des FAI à fournir une connectivité IPv6 complète à leurs clients d'ici à 2010.

### 3.9.5 Répondre aux problèmes de sécurité et de respect de la vie privée

- La Commission observera les conséquences qu'entraînera le déploiement généralisé du protocole IPv6 pour la protection de la vie privée et pour la sécurité, notamment par des consultations avec les acteurs concernés, par exemple les autorités responsables en matière de protection des données et les autorités chargées de faire appliquer le droit.

Des préoccupations se sont également exprimées concernant IPv6 et la protection de la vie privée, notamment en provenance du «Groupe de travail article 29 sur la protection des données»<sup>(14)</sup>.

### 3.10 Exécution du plan d'action

- Il est prévu que le plan d'action soit exécuté au cours des trois prochaines années.
- La Commission continuera à suivre les activités des organisations Internet, et apportera, selon les besoins, des contributions aux débats en cours.
- La Commission informera régulièrement le Groupe de haut niveau i2010 des progrès accomplis.

## 4. Observations générales

4.1 La transition vers le protocole IPv6 est d'une importance critique parce que la version actuelle du protocole «Internet Protocol», IPv4, approche rapidement de l'épuisement des adresses qu'elle peut créer: selon les estimations, les adresses qui peuvent être créées par la version actuelle, IPv4, du protocole seront épuisées avant 2012. Si l'on n'accélère pas considérablement l'adoption du protocole IPv6, la croissance de l'Internet sera amenée à ralentir de façon spectaculaire, et les coûts d'utilisation de l'Internet subiront les effets négatifs de la présence du protocole d'ancienne génération, IPv4, dans les réseaux de l'UE. Ce retard

aura pour conséquence de faire augmenter les coûts dans tous les domaines du commerce Internet, de ralentir l'innovation dans les réseaux IP et de ralentir aussi la croissance économique.

4.2 La communication constate que l'évolution vers la nouvelle norme est lente parce qu'il n'y a pas d'autorité unique pour piloter le déploiement du protocole IPv6. Le Comité reconnaît que les pays et les acteurs concernés, chacun de leur côté, ont mis sur pied des programmes, au niveau national, pour assurer le déploiement du protocole IPv6, mais le Comité n'est pas satisfait du niveau de soutien apporté jusqu'à présent à l'adoption du protocole IPv6 au niveau européen.

Le Comité craint que l'on ne s'en soit excessivement remis aux intérêts commerciaux, et en particulier aux FAI, pour être les moteurs de l'adoption du protocole IPv6. Cette démarche a été un échec complet. Les conséquences économiques et sociales d'un retard d'adoption du protocole IPv6 sont trop considérables pour être laissées à la merci d'intérêts étroitement commerciaux; l'adoption du protocole IPv6 est une affaire qui doit être traitée par les pouvoirs publics. La Commission devrait maintenant plaider en faveur d'un rôle moteur de l'UE, appuyé par les politiques et les instruments de soutien appropriés, et il est urgent que l'UE s'acquitte de cette fonction.

4.3 L'absence d'action efficace en ce qui concerne l'introduction du protocole IPv6 menace la stratégie de Lisbonne, telle qu'elle est appliquée dans l'initiative i2010<sup>(15)</sup>. L'effet de multiplicateur économique de l'utilisation d'Internet et de l'innovation par Internet revêt une importance énorme du point de vue de la compétitivité de l'Europe; nous ne pouvons pas nous permettre de prendre du retard par rapport à nos grands partenaires commerciaux sur le terrain de la transition vers IPv6. Bien que certains pays de l'Union européenne consentent des efforts particuliers pour faire en sorte d'être prêts pour IPv6, l'Union européenne, en tant que région, prend du retard par rapport au déploiement du protocole IPv6 dans d'autres régions.

4.4 Il faut que sous la bannière de la «gouvernance Internet», la Commission prenne la tête d'un effort mené de façon focalisée au niveau de l'Union européenne, et au niveau mondial, pour répondre aux graves préoccupations que soulève l'adoption du protocole IPv6 en matière de sécurité et de protection de la vie privée. En combinaison avec des technologies telles que les étiquettes d'identification par radiofréquence (RFID), IPv6 permettra de mettre en réseau des milliards d'objets dans «l'Internet des objets», ce qui soulève des problèmes graves et complexes concernant la protection de la vie privée des individus et concernant la sécurité.

Nous prenons note du fait que la Commission présentera des propositions au début de l'année 2009 concernant la protection des infrastructures d'information à caractère critique, en vue d'améliorer notre capacité à répondre aux préoccupations que suscite Internet dans le domaine de la sécurité<sup>(15)</sup>. C'est pourquoi le CESE recommande de faire en sorte que ces propositions prévoient de solides moyens pour permettre d'affronter les nouveaux défis liés à l'introduction du protocole IPv6.

<sup>(14)</sup> «Avis 2/2002 relatif à l'utilisation d'identifiants uniques dans les terminaux de télécommunication: exemple de l'IPv6», [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp58\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp58_fr.pdf).

<sup>(15)</sup> Discours /08/336, 17/6/2008, «Seizing the Opportunities of the Global Internet Economy» (saisir les chances offertes par l'économie Internet mondiale), réunion ministérielle de l'OCDE, Future of the internet economy» (l'avenir de l'économie Internet), Séoul, Corée, 17-18 juin 2008 (en anglais).

4.5 Nous attendons les recommandations de la Commission sur les aspects des dispositifs d'identification par radiofréquence concernant la protection de la vie privée et sur la gouvernance de «l'Internet des objets» <sup>(16)</sup>. Le nouveau protocole IPv6 facilitera une extension massive de la connectivité, qui permettra à d'innombrables milliards d'objets de la vie quotidienne (automobiles, vêtements, outils, etc.) de se connecter, à terme, à Internet avec chacun leur propre adresse IP unique. Pour reprendre les termes employés par Mme la commissaire Reding, nous devons traiter ces risques pour que «l'Internet des objets» puisse libérer l'intégralité de son potentiel de croissance économique. En particulier, nous devons répondre aux préoccupations des citoyens si nous ne voulons pas nous trouver confrontés à un rejet de ces nouvelles technologies <sup>(15)</sup>.

4.6 La Commission devrait se placer fermement en position de leader au niveau européen pour ce qui est de déployer rapidement IPv6 dans l'ensemble de l'Europe. Il faut que cette position de leader prenne appui sur une philosophie convaincante de l'avenir du Web tel que le rend possible IPv6: «l'Internet des objets», l'intelligence ambiante <sup>(17)</sup>, etc., ainsi que sur les nombreux avantages qui en résulteront pour tous les acteurs concernés.

4.7 Il faut faire passer cette philosophie en la diffusant à travers de multiples canaux et au moyen de messages appropriés s'adressant à chaque public particulier (FAI, fournisseurs de contenu, vendeurs d'applications et utilisateurs finals) dans le cadre d'une campagne d'information de dimension européenne.

4.8 L'adoption du protocole IPv6 serait grandement facilitée par des programmes d'éducation et de formation. Cette technologie est très supérieure à IPv4, mais elle nécessite une bonne formation pour pouvoir être mise en œuvre de manière correcte. La Commission, les gouvernements des États membres, les FAI et d'autres entités pouvant jouer un rôle moteur devraient faire en sorte que toutes les catégories susceptibles d'être destinataires de la technologie en question puissent accéder sans difficulté à des programmes de formation et d'éducation sur IPv6.

4.9 La Commission devrait travailler plus étroitement avec les organisations Internet: Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (office Internet d'attribution des noms et de numérotation) (ICANN), Réseaux IP Européens (RIPE), Regional Internet Registries (registres régionaux Internet) (RIRs), Internet Engineering Task Force (task-force d'ingénierie Internet) (IETF), et d'autres encore, en vue de garantir une démarche intégrée et apporter au secteur informatique la présence d'un leader de niveau européen pour le déploiement rapide d'IPv6.

4.10 Le rôle des fournisseurs d'accès Internet (FAI) est d'une importance cruciale du point de vue du déploiement et de l'adoption du protocole IPv6. Malheureusement, en raison de la menace que représente la téléphonie par Internet («Voice over Internet Protocol», ou VoIP) pour leurs modes actuels de création de chiffre d'affaires, les fournisseurs d'accès qui opèrent également dans le secteur des téléphones mobiles ou des téléphones fixes résistent à l'arrivée du protocole IPv6 et à la révolution que ce protocole apportera dans les communications à l'échelle de l'UE. Mais il ne faut pas permettre aux intérêts étroitement commerciaux des actionnaires des FAI de nuire aux intérêts de tous les citoyens de l'Union européenne. Il conviendrait d'obliger les grands FAI, par l'application de sanctions, de pénalités, et par le moyen de règles d'octroi de licences, à jouer un rôle moteur au niveau communautaire en faveur de l'adoption du protocole IPv6 sur l'ensemble du territoire de l'Union. Ils disposent du pouvoir et des ressources nécessaires pour agir sur le problème posé dans des proportions importantes.

4.11 Il conviendrait d'utiliser le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) <sup>(5)</sup> pour contribuer à couvrir le coût que représente la transition d'IPv4 à IPv6 pour les petits fournisseurs d'accès Internet (FAI) et les petits fournisseurs de contenu. Il conviendrait d'utiliser aussi ce programme-cadre pour encourager le développement d'applications et de services capables de tirer le meilleur parti de la nouvelle norme.

4.12 Le Comité est d'avis que la communication n'accorde pas suffisamment d'attention aux problèmes de protection de la vie privée et aux problèmes de sécurité. Ces problèmes sont de toute première importance pour les citoyens de l'Union et il faut les traiter de manière appropriée afin de protéger les droits des citoyens, de créer la confiance et de faciliter l'acceptation de la norme IPv6.

4.13 La fracture numérique géographique <sup>(18)</sup> qui existe en Europe se trouvera encore aggravée par la transition vers IPv6 si la Commission ne prend pas de mesures expressément conçues pour traiter ce problème. Certains pays de l'Union appliquent, au niveau national, des programmes destinés à faire en sorte que tous leurs utilisateurs d'Internet soient en mesure de se connecter à IPv6 d'ici à 2010. Il faut agir à l'échelle de l'UE tout entière pour en faire en sorte de garantir que tous les États membres soient, dans les meilleurs délais, sur un pied d'égalité vis-à-vis de la disponibilité du protocole IPv6.

4.14 Le Comité recommande de traiter au moyen du mécanisme des stratégies nationales de haut débit <sup>(6)</sup> ou au moyen d'un instrument de même nature le problème éventuel d'une fracture numérique géographique entre ceux qui disposent d'IPv6 et ceux qui n'en disposent pas. En outre, il conviendrait d'utiliser les ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour aider au déploiement d'IPv6 lorsque cela se justifie.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

<sup>(16)</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Internet\\_des\\_objets](http://fr.wikipedia.org/wiki/Internet_des_objets) et <http://www.itu.int/itunews/manager/display.asp?lang=fr&year=2005&issue=09&ipage=things&ext=html>.

<sup>(17)</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Intelligence\\_ambiante](http://fr.wikipedia.org/wiki/Intelligence_ambiante).

<sup>(18)</sup> COM(2003) 65, COM(2003) 673, COM(2004) 61, COM(2004) 369, COM(2004) 380.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (CE) n° .../... du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)»**

COM(2008) 483 final — 2008/0159 (CNS)

(2009/C 175/18)

Le 4 septembre 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux articles 171 et 172 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement (CE) n° .../... du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)»

COM(2008) 483 final – 2008/0159 (CNS).

Le 16 septembre 2008, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» 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 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008) de nommer M<sup>me</sup> LE NOUAIL MARIÈRE rapporteuse générale et a adopté le présent avis par 99 voix pour, 16 voix contre et 10 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité appuie la proposition d'harmoniser le règlement et les statuts de l'entreprise commune (EC) SESAR.

1.2 Le Comité recommande que la Commission veuille à donner un meilleur exemple en matière d'égalité de traitement entre les personnels détachés et les personnels recrutés aux fins de la réalisation du projet SESAR, en matière de durée des contrats et reclassements à l'issue du programme de réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien.

## 2. Proposition de la Commission

2.1 Le Comité est consulté sur la proposition d'harmoniser le règlement et les statuts de l'entreprise commune (EC) SESAR <sup>(1)</sup> avec la nouvelle approche adoptée par l'UE pour l'établissement des autres entreprises communes créées dans le contexte du 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et développement (7<sup>e</sup> PC): CLEAN SKY <sup>(2)</sup>, ENIAC <sup>(3)</sup>, IMI <sup>(4)</sup>, ARTEMIS <sup>(5)</sup> et FCH <sup>(6)</sup>. Pour toutes ces propositions, sauf une, le Comité a donné son avis.

<sup>(1)</sup> Établi par le Règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil du 27 février 2007; CESE JO C 309 du 16.12.2006, p. 133.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE) n° 71/2008 du Conseil du 20.12.2007, JO L 30 du 4.2.2008, p. 1; CESE.

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n° 72/2008 du Conseil du 20.12.2007, JO L 30 du 4.2.2008, p. 21; CESE.

<sup>(4)</sup> Règlement (CE) n° 73/2008 du Conseil du 20.12.2007, JO L 30 du 4.2.2008, p. 38; CESE.

<sup>(5)</sup> Règlement (CE) n° 74/2008 du Conseil du 20.12.2007, JO L 30 du 4.2.2008, p. 52.

<sup>(6)</sup> Règlement (CE) n° 521/2008 du Conseil du 30.05.2008, JO L 153 du 12.6.2008, p. 1; CESE.

## 2.2 Statut de l'entreprise commune SESAR

2.2.1 L'entreprise commune SESAR existe juridiquement depuis le 3 mars 2007 et son siège est à Bruxelles. Elle compte deux membres fondateurs: la Communauté, représentée par la Commission européenne, et Eurocontrol, représenté par son Agence.

2.2.2 La constitution de l'entreprise commune SESAR a été lancée dès l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 219/2007. En 2007, la gouvernance (composée du conseil d'administration et du directeur exécutif) et une structure administrative initiale ont été mises en place.

2.2.3 En juin 2007, l'entreprise commune SESAR a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour les candidats au partenariat. L'appel a abouti à la présélection de 15 candidats avec pour objectif de constituer un noyau initial de membres solide en vue de lancer la phase de développement de SESAR. Les 15 candidats au partenariat représentent les principaux acteurs du secteur (industrie) de la gestion du trafic aérien: les prestataires de services de navigation aérienne, les aéroports et les équipementiers. Les offres initiales de contribution à l'entreprise commune SESAR ont dépassé les 1,4 milliard EUR.

2.2.4 L'industrie a confirmé l'engagement dans le programme dont elle avait déjà fait preuve durant la phase de définition. Elle a travaillé conjointement avec l'entreprise commune afin d'établir une vision commune quant aux méthodes de travail en partenariat au sein de l'entreprise commune SESAR. L'alignement des activités de recherche et développement de l'industrie en matière de gestion du trafic aérien avec SESAR ainsi que l'allocation des ressources nécessaires constituent une réalisation majeure. La finalisation du processus d'adhésion est prévue pour la fin 2008, avec pour objectif le lancement des activités de développement en début d'année 2009.

2.2.5 Bien que, en vertu de l'article 2, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 219/2007, «les États membres mettent tout en œuvre pour que l'entreprise commune bénéficie de l'exonération fiscale la plus large possible en ce qui concerne la TVA, les autres taxes et les droits d'accises», le règlement instituant l'EC SESAR ne fournit aucune base juridique octroyant à l'entreprise commune une exonération de la TVA et des droits d'accises ou des avantages résultant du Protocole sur les privilèges et immunités dont bénéficient les institutions de l'UE ou les organes communautaires. Il ne permet pas non plus à son personnel d'être couvert par les conditions d'emploi établies par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ni par celles du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes. Par conséquent, l'entreprise commune et son personnel sont soumis à la législation belge en matière fiscale et d'emploi.

2.2.6 L'estimation des coûts relatifs à la dépense administrative résultant de ce statut particulier s'élève à 300 millions EUR sur la durée de vie de l'entreprise commune. 290 millions EUR représentent à eux seuls le montant de la TVA et autres taxes qui devront être acquittées par l'entreprise commune SESAR. Les 10 millions EUR restants se rapportent aux coûts du personnel.

2.2.7 Cette somme sera payée par le biais des contributions des membres à l'entreprise commune SESAR, en particulier des fonds de recherche et développement communautaires, qui devront donc être déduits du financement des activités de développement.

### 2.3 Nature de la modification proposée

2.3.1 Les propositions de modification concernant le règlement 219/2007 tiennent compte du fait que l'entreprise commune SESAR a déjà démarré ses activités sous un statut juridique différent. Ces modifications peuvent être résumées comme suit:

- reconnaissance de l'EC SESAR comme organisme communautaire (article 2 du règlement);
- application au personnel de l'EC SESAR du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes et des règles adoptées d'un commun accord par les institutions des Communautés européennes en vue de leur application (article 2 bis du règlement);
- application du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes à l'EC SESAR, à son personnel et à son directeur exécutif (article 2 ter du règlement);
- adaptation des dispositions en matière de responsabilité (article 2 quater du règlement);
- adaptation des dispositions sur la compétence de la Cour de justice et le droit applicable (article 2 quinquies du règlement);
- quantification de la contribution communautaire et modalités pratiques de son transfert à l'EC SESAR (article 4, paragraphe 2, du règlement);

- Modification des dispositions relatives à la modification des statuts de l'EC SESAR (article 3, paragraphe 2 et article 5, paragraphe 4, du règlement et article 24, paragraphe 2, des statuts). Cette modification n'est pas liée à l'harmonisation des statuts de l'EC SESAR. Il s'agit d'une correction de la procédure d'adoption des modifications à apporter aux statuts de l'EC SESAR. La disposition initiale visait à permettre l'adoption de modifications des statuts par une procédure de comité de réglementation impliquant le comité du ciel unique. Toutefois, cette intention n'apparaissait pas clairement, aussi la rédaction de la disposition initiale doit-elle être adaptée;
- application de l'article 185 du règlement financier, en particulier concernant: l'adoption d'une réglementation financière conformément au règlement financier cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement financier (article 4 bis du règlement), ainsi que la décharge (article 4 ter du règlement) et la présentation du budget (article 15, paragraphes 2 et 4, des statuts);
- procédure de nomination du directeur exécutif (article 7, paragraphe 5, des statuts);
- dispositions relatives à la protection des intérêts financiers de la Communauté (article 17, paragraphe 3, des statuts);
- dispositions transitoires pour le passage du personnel de l'entreprise commune au statut des fonctionnaires des Communautés européennes (article 2 de la proposition).

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité approuve l'objectif général de la Commission de tirer les leçons de la gestion de l'entreprise commune Galileo et de l'établissement de l'EC SESAR (7), et d'inciter le Conseil à clarifier le statut de l'EC SESAR et compte tenu du nombre croissant d'initiatives technologiques conjointes (ITC) dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche, de garantir la cohérence avec l'approche générale envers les ECs.

3.2 Le Comité approuve les efforts visant à répartir les ressources financières de SESAR de manière à consacrer l'essentiel des efforts aux activités de recherche et de développement en vue d'harmoniser la sécurité de l'aviation civile. En modifiant le statut de l'EC SESAR, la Commission escompte un gain d'environ 290 millions EUR grâce à l'exonération fiscale de TVA, autres taxes et droits d'accises. Le passage du personnel au statut de fonctionnaires de l'UE sera une amélioration et il aura le choix d'opter pour le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, sans y être toutefois obligé. Ce passage aura aussi un impact positif (10 millions EUR) sur les frais administratifs sans que les

(7) L'entreprise commune SESAR a été seulement deuxième de ce type d'entité établi selon article 171 du Traité après l'entreprise commune GALILEO.

niveaux de rémunérations, avantages et droits à pension complémentaire ne soient dévalorisés étant donné que dès la création de l'EC SESAR, la Commission avait fait en sorte de prévoir que les statuts de l'EC SESAR en matière de conditions d'emploi, «s'inspirent du régime applicable aux agents des Communautés européennes».

3.3 Le Comité approuve avec satisfaction le fait que le contrôle communautaire sur SESAR se verra renforcé avec l'application de règles financières communautaires, de la décharge budgétaire, de la gestion stratégique et des ressources humaines. Cette proposition rejoint la suggestion du Comité qui a souligné dans son avis précédent sur SESAR, «qu'il est impératif de constituer une entité juridique capable d'assurer une gestion coordonnée des fonds affectés à SESAR pendant sa phase de mise en œuvre.» La proposition devrait avoir des conséquences positives sur la surveillance du projet. Le Comité note le renforcement de la responsabilité de la Commission qui en résulte dans un programme financé par l'UE à hauteur de 700 millions EUR, 700 millions EUR par Eurocontrol et 700 millions EUR par l'industrie aéronautique, l'apport de ces deux dernières se faisant essentiellement en nature, l'exonération de TVA y relative sera affectée aux activités de recherche et de développement.

3.4 La phase de développement de l'EC SESAR doit être lancée début 2009 afin de s'assurer de l'engagement des industriels et de leur permettre la planification de leurs activités sur la base des objectifs de SESAR. C'est pourquoi le Comité appuie l'adoption rapide de ce règlement, ainsi que le préconise la Commission afin que les accords avec les membres de SESAR puissent être alignés sur les nouvelles dispositions. Les retards dans la réalisation de SESAR ne sont pas souhaitables du fait de l'initiative concurrente NextGen aux États-Unis.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

#### 4. Observations particulières

4.1 La durée de vie de l'EC SESAR étant d'ores et déjà fixée au terme de huit ans, à l'issue de la réalisation du programme, les personnels détachés retourneront à Eurocontrol ou aux services de la Commission dont ils sont issus. Les contrats du personnel recruté en externe prendront fin aux conditions applicables définies dès le recrutement. Le Comité observe le précédent que cela crée (Création d'une entreprise à durée déterminée) et les conséquences en termes de précarité relative de certains emplois créés. Le Comité recommande que la Commission veille à donner un meilleur exemple en matière d'égalité de traitement entre les personnels affectés et recrutés aux fins de la réalisation du programme SESAR.

4.2 Le Comité tient compte de la particularité du secteur (souveraineté des États membres sur leur espace aérien, partenariats public-privé, services régaliens) et recommande que l'objectif de l'EC SESAR étant l'harmonisation et la recherche en vue de réaliser une sécurité aérienne européenne optimale, celle-ci ne soit pas uniquement conçue en termes techniques (des équipements) ou commerciaux (des routes), soit cohérent avec sa réalisation par des êtres humains (des hommes — et des femmes — qui contribuent et devraient certainement être mieux associé(e)/es et considéré(e)/es).

4.3 Le Comité prend acte de la décision du Conseil d'administration de l'EC SESAR du 24 avril 2008 auquel participaient les représentants de la Commission, d'Eurocontrol, des militaires, des usagers de l'espace aérien, des fournisseurs de services de navigation aérienne, les équipementiers, les aéroports, les représentants des personnels du secteur contrôle du trafic aérien, la communauté scientifique, le directeur exécutif, le directeur par intérim administratif et financier et le secrétariat et qui a «approuvé les principes de la modification des statuts et de ses conséquences» («endorses the principles for the contemplated modification of the Statutes and the related process»).

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la compétitivité des industries des métaux — Contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne»**

COM(2008) 108 final — SEC(2008) 246

(2009/C 175/19)

Le 22 février 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la compétitivité des industries des métaux — Contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne»*

COM(2008) 108 final.

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 novembre 2008 (rapporteur: M. ZÖHRER, corapporteur: M. CHRUSZCZOW).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La valeur ajoutée réelle considérable générée par l'industrie des métaux et les productions en aval représente une contribution essentielle au développement économique de l'Union européenne. Elle s'inscrit dans une concurrence mondiale et a été, ces dernières années, régulièrement touchée par des changements et des restructurations d'ampleur.

1.2 Les restructurations à venir seront étroitement liées à la mondialisation croissante de la chaîne de création de valeur des industries des métaux (des matières premières aux étapes ultérieures de transformation). Cela requiert une nouvelle approche de la politique industrielle, qui tende vers l'innovation, l'amélioration des qualifications, et des conditions de concurrence équitables au niveau mondial.

1.3 En substance, le Comité souscrit à l'analyse des caractéristiques du secteur telle que décrite par la communication de la Commission. Il convient à cet égard de tenir compte du fait que les industries des métaux ne constituent pas un secteur homogène et qu'il est difficile d'émettre des affirmations générales. Bien des mesures proposées par la Commission restent quelque peu trop générales. Dans le cadre du suivi de la communication à l'examen, le Comité appelle la Commission à présenter un calendrier détaillant un catalogue de mesures concrètes jusque dans les différents sous-secteurs.

1.3.1 Le Comité suggère de conduire sur chaque secteur des études qui s'accompagneraient, en se basant sur l'expérience de la CECA, d'un suivi permanent et d'un dialogue social.

1.4 Concernant la politique énergétique, le Comité demande que soient prises des mesures qui, grâce à la transparence des prix et du marché, permettent un approvisionnement sûr, s'appuyant sur des contrats à long terme. Il faut signaler de surcroît l'importance des énergies renouvelables et la contribution que l'industrie elle-même fournit à la génération d'électricité et de chaleur.

1.5 En matière de politique environnementale, il s'agit avant tout de trouver des solutions conciliant les objectifs de protection du climat avec l'emploi, la croissance et la compétitivité au niveau mondial. Afin de réduire les handicaps concurrentiels pour l'industrie des métaux européenne, le Comité demande instamment:

- d'accorder la priorité aux accords internationaux;
- de favoriser la diffusion des meilleures technologies les plus efficaces sur le plan énergétique;
- de prendre en considération les investissements déjà engagés;
- de tenir compte des contraintes technologiques de chaque secteur pour ce qui est de leur capacité à réduire les émissions;
- de prendre rapidement une décision quant à la reconnaissance du risque de fuite de carbone.

1.5.1 Le Comité se félicite des projets de la Commission concernant la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, la législation en matière de déchets, le règlement REACH et la normalisation, mais attend aussi une description concrète des différentes propositions.

1.6 Le recyclage des matières premières, la diminution de l'intensité matérielle ou la recherche de matériaux de substitution ne cesseront de gagner en importance à l'avenir (tant du fait de leur importance pour la protection de l'environnement qu'en raison des considérations de politique commerciale).

1.7 Le Comité se félicite de l'engagement pris par la Commission en faveur d'une intensification de l'innovation et de la recherche-développement ainsi que d'une amélioration des qualifications. Le projet ULCOS («Ultra Low CO<sub>2</sub> Steelmaking», c'est-à-dire fabrication d'acier à très faibles émissions de CO<sub>2</sub>) mené dans le cadre de la plateforme technologique européenne de l'acier (ESTEP) sert ici d'exemple. Pour la seconde partie du 7<sup>e</sup> programme-cadre, le Comité suggère un examen de l'efficacité des programmes en cours, et espère une amélioration de la concertation et du soutien. S'agissant de l'enseignement et de la formation, il convient de réaliser des investissements considérables afin d'améliorer la base de compétence.

1.8 Les questions de politique commerciale sont de la plus haute importance pour l'industrie des métaux, qui s'inscrit dans la concurrence mondiale. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de mener un dialogue économique étroit avec les pays tiers en ce qui concerne les questions de politique commerciale. Il convient toutefois de conserver des instruments de politique commerciale conformes à l'OMC permettant de lutter contre les pratiques défavorables ou discriminantes à l'égard de l'industrie européenne des métaux.

1.9 L'industrie des métaux se trouve confrontée à des défis sociaux de grande ampleur, tels que par exemple:

- la poursuite des restructurations,
- le vieillissement de la main d'œuvre,
- des exigences de plus en plus élevées en matière de qualifications,
- la sécurité et la protection de la santé.

Le Comité s'étonne quelque peu que la Commission ne présente dans sa communication aucune mesure concrète ni recommandation au sujet des aspects sociaux. Le Comité exhorte la Commission à encourager (davantage) le dialogue social dans les secteurs concernés, dans la mesure où c'est là l'endroit approprié pour aborder ces questions.

## 2. Motivation/Contenu de la communication

2.1 La communication à l'étude analyse la compétitivité des industries des métaux et formule des recommandations sur la voie à suivre. Elle fait suite à la communication de la Commission de 2005 sur la politique industrielle de l'UE qui a annoncé plusieurs initiatives sectorielles dont une communication relative à l'impact des matières premières et de la fourniture d'énergie sur la compétitivité des industries européennes des métaux <sup>(1)</sup> et tient également compte de l'examen à mi-parcours de la politique industrielle de 2007 <sup>(2)</sup>.

2.2 Les industries des métaux, qui sont par nature de très grandes consommatrices d'énergie, sont directement touchées par les politiques communautaires en matière d'énergie et de changement climatique. Le Conseil européen a d'ailleurs souligné en mars 2007 «l'importance considérable que revêtent les secteurs grands consommateurs d'énergie» et mis en évidence que «des mesures présentant un bon rapport coût-efficacité sont nécessaires pour améliorer la

compétitivité de ces industries européennes et en réduire l'incidence sur l'environnement». Dans ce contexte, le paquet de la Commission sur le changement climatique et les énergies renouvelables du 23 janvier 2008 reconnaît la situation spécifique des industries à forte intensité énergétique qui sont directement exposées à la concurrence mondiale.

2.3 La Commission propose un paquet de seize mesures dans les domaines suivants: énergie, environnement, normalisation, innovation, recherche et développement, qualification, relations extérieures et politique commerciale.

## 3. Observations générales

3.1 Comme il l'avait fait dans son avis sur la communication de la Commission «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE — vers une approche plus intégrée de la politique industrielle» (COM(2005) 474 final) du 20 avril 2006, le Comité salue en général les mesures sectorielles spécifiques avancées par la Commission afin d'accroître la compétitivité et de garantir l'emploi.

3.2 L'industrie européenne des métaux occupe une place essentielle dans la chaîne de création de valeur de bon nombre de secteurs économiques. Les estimations de l'industrie indiquent par exemple que les secteurs en aval de l'industrie de l'acier génèrent un chiffre d'affaire de 3 157 milliards d'euros et emploient quelque 23 millions de travailleurs (voir annexe 1). Il n'existe malheureusement pas d'estimation pour les autres branches de l'industrie des métaux. Par ailleurs, les produits en acier sont largement utilisés comme matériaux de construction qui revêtent une grande importance, en particulier pour les infrastructures efficaces sur le plan énergétique. Aussi la capacité de l'UE à poursuivre son développement et à s'adapter au changement climatique dépend-elle fortement de la stabilité de l'approvisionnement en acier sur le marché de l'UE.

3.2.1 Face à la crise actuelle sur les marchés financiers, le Comité considère particulièrement important de souligner que la valeur ajoutée réelle considérable générée par les industries des métaux et les productions en aval représente une contribution essentielle au développement de l'économie européenne. Le rôle moteur que joue l'industrie européenne des métaux dans de nombreux domaines constitue aussi le socle de la compétitivité d'autres branches de l'industrie. Ce savoir-faire doit être préservé et développé en Europe.

L'industrie des métaux, qui s'inscrit dans une concurrence mondiale, a été ces dernières années régulièrement touchée par des changements et des restructurations d'ampleur. Ceux-ci ont contribué à renforcer sa compétitivité, mais ont également entraîné des pertes d'emploi massives. Ces restructurations ne s'expliquent toutefois pas seulement par des considérations technologiques ou par la volonté d'accroître la productivité. Une partie est également imputable à la délocalisation hors d'Europe de certains processus de fabrication, comme par exemple la production d'aluminium brut, dans laquelle les coûts énergétiques, les contraintes environnementales et la proximité des matières premières jouent un rôle. Ce processus n'est pas terminé, et il faut s'attendre à de nouvelles restructurations, qui seront étroitement liées à la mondialisation croissante de la chaîne de création de valeur des industries des métaux (des matières premières aux étapes ultérieures de transformation).

<sup>(1)</sup> COM(2005) 474 final, annexe II.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 374 final du 4.7.2007.

3.3 En raison de leur haute intensité énergétique, ces secteurs industriels sont particulièrement concernés par le débat actuel sur la protection du climat. L'enjeu n'est pas seulement de maintenir la compétitivité, mais aussi de préserver l'emploi dans les industries concernées. Le Conseil «Compétitivité», dans ses conclusions du 3 juin 2008, invite dès lors la Commission et les États membres «à poursuivre activement leurs discussions avec l'industrie et les pays tiers sur la question des approches sectorielles, de façon à encourager la prise de mesures effectives pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, et, ainsi, s'attaquer également au problème de la fuite de carbone».

3.4 En outre, le Comité approuve l'analyse des caractéristiques du secteur telle que menée par la Commission. Il convient de tenir compte du fait que la Communication s'appuie sur des travaux préliminaires qui ont débuté dès 2004, et que les industries des métaux ne constituent pas un secteur homogène.

3.4.1 Des imprécisions demeurent toutefois en ce qui concerne la délimitation des secteurs à l'examen. La Commission fait référence, pour les définir, au code NACE 27, tandis que les données mentionnées dans les documents (communication et annexe) ne concernent qu'une partie des sous-secteurs (secteur primaire et semi-transformation). Il convient que la Commission donne ici une description plus précise, d'autant plus qu'il est difficile d'émettre des affirmations générales en raison de la diversité des sous-secteurs (26 secteurs industriels répartis en 5 groupes, selon NACE 27) et des structures (principalement de grandes entreprises dans l'industrie des matières premières, contre une multitude de PME dans la transformation).

3.5 La Commission propose dans sa communication une série de mesures visant à améliorer l'environnement des industries concernées. Celles-ci ne doivent pas être considérées séparément d'autres visées politiques de la Communauté, contradictoires en apparence, qui sont traitées en parallèle. Aussi le Comité déplore-t-il que bien des propositions restent quelque peu trop générales, et appelle la Commission à présenter, dans le cadre du suivi de la communication à l'examen, un calendrier détaillant un catalogue de mesures concrètes jusque dans les différents sous-secteurs. Cela est d'autant plus indispensable que les décisions d'investissement dans le secteur des industries métallurgiques se prennent par nature de moyen à long terme, et sont influencées par ces mesures.

3.5.1 Le Comité suggère de mener, en coopération avec les parties concernées, des études spécifiques sur le développement de la demande, de la production et des technologies dans chacun des secteurs, qui s'accompagneraient, en se basant sur l'expérience de la CECA, d'un suivi permanent et d'un dialogue social. L'industrie de l'acier sert ici d'exemple. Le traité de Paris prévoyait pour le domaine du fer et de l'acier la mise en place d'un système de collecte d'informations qui aille bien au-delà du cadre des «statistiques générales de l'industrie». Lorsqu'il a pris fin en 2002, l'industrie sidérurgique européenne a réussi à ce que soit assurée, au moins de manière temporaire, la collecte des informations essentielles non couvertes par les «statistiques générales de l'industrie». Ces informations sont transmises au niveau européen en vertu du règlement (CE) n° 48/2004. Le Comité plaide en faveur d'une prolongation du règlement qui porte sur une période limitée, et propose qu'une collecte d'informations aussi détaillée soit également mise sur pied pour les autres secteurs de la métallurgie, dans la mesure où il s'avère de plus en plus fréquemment que les statistiques générales de l'industrie sont trop pauvres pour être utiles à l'action politique concrète.

## 4. Observations spécifiques au sujet des propositions de la Commission

### 4.1 Politique énergétique

4.1.1 Comme le constate à juste titre la Commission, les fluctuations telles que la croissance des prix du gaz et de l'électricité, qui s'est récemment accélérée, ainsi que les contraintes en matière d'approvisionnement en énergie dans le cadre de contrats à long terme nuisent à la compétitivité de l'industrie européenne des métaux.

4.1.2 Il faut prendre des mesures qui permettent une meilleure prévisibilité de l'évolution des prix, qui garantissent une plus grande transparence sur les marchés et qui permettent un libre choix parmi les fournisseurs d'énergie. Pour œuvrer dans ce sens, il faudra s'appuyer notamment sur la réglementation, mais aussi reconnaître que les pratiques usitées sont conformes au droit communautaire.

4.1.3 L'examen des possibilités en matière de contrats de livraison à long terme est l'une des mesures centrales visant à accroître la prévisibilité des conditions d'approvisionnement. Il convient à cet égard également d'évaluer dans quelle mesure les fournisseurs d'énergie peuvent ou non participer au système communautaire d'échange de quotas d'émission.

4.1.4 Il est nécessaire de trouver des solutions afin de construire les chaînons manquants dans l'infrastructure de transport d'énergie (réseaux transeuropéens), et de garantir ainsi un libre accès au marché énergétique pour toutes les entreprises concernées.

4.1.5 À plus long terme, la poursuite du développement des énergies renouvelables est un facteur essentiel pour un approvisionnement des industries européennes en toute indépendance. Les industries des métaux contribuent à la réussite de la politique communautaire visant à accroître la génération d'énergie (électricité et chaleur) à partir de sources renouvelables. Le processus de fabrication de l'acier et les cokeries constituent une source de gaz précieux: le gaz de haut fourneau, le gaz de convertisseur et le gaz de cokerie. Ces gaz contiennent différentes proportions d'oxyde de carbone (jusqu'à 65 % dans le cas du gaz de convertisseur), de dioxyde de carbone, de nitrogène et d'hydrogène (jusqu'à 60 % dans le cas du gaz de cokerie). Au lieu d'être gaspillés et brûlés à la torche, ils doivent être utilisés efficacement pour générer de l'électricité et/ou de la chaleur. C'est déjà en grande partie le cas à l'heure actuelle, il convient néanmoins d'entreprendre des efforts pour poursuivre le développement de ces technologies.

4.1.6 En outre, le Comité fait référence à ses nombreux avis relatifs à la politique énergétique, dont l'avis CCMI/052 et divers avis de la section TEN.

### 4.2 Politique environnementale

4.2.1 L'industrie des métaux est d'ores et déjà concernée par un grand nombre de dispositions communautaires relatives à l'environnement, dont la mise en œuvre et le respect constituent un défi permanent. L'industrie doit ainsi concilier des objectifs variés: par exemple, la limitation des émissions polluantes nécessite parfois une plus grande consommation en énergie, ce qui nuit donc à l'efficacité énergétique. Il est incontestable que certains pans de l'industrie des métaux appartiennent aux secteurs grands consommateurs d'énergie qui sont soumis à une forte concurrence internationale en matière de coûts et qui émettent de grandes quantités de CO<sub>2</sub>. L'application des mesures proposées par la Commission



pour lutter contre le changement climatique, en particulier l'élargissement du système communautaire d'échange de quotas d'émission, pourrait entraîner une délocalisation des investissements, que l'on observe déjà aujourd'hui, ainsi que des pertes d'emploi (risque de fuite de carbone). Or, l'impact prévu en matière de changement climatique sera nul tant que tous les pays n'auront pas souscrit à ces objectifs.

4.2.2 La priorité absolue doit dès lors être la conclusion d'accords internationaux contraignants, avec des critères clairs en matière d'efficacité et de contrôle, destinés à empêcher que l'industrie européenne soit désavantagée sur le plan concurrentiel et à lutter contre le changement climatique à l'échelle de la planète.

4.2.3 Par le passé, de vastes pans de l'industrie des métaux ont déjà investi à grande échelle dans des technologies efficaces sur le plan énergétique. Ainsi par exemple, l'industrie européenne de l'acier est à la pointe en ce qui concerne les réductions d'émissions de CO<sub>2</sub>, et bon nombre d'entreprises de ce secteur ont atteint la limite des réductions d'émissions pouvant être réalisées grâce aux technologies dans le processus de production. C'est pourquoi l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 21 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de 2005 devrait concerner l'ensemble des secteurs participant au système communautaire d'échange de quotas d'émission (secteur énergétique et industries grandes consommatrices d'énergie). Il convient en outre que la répartition des efforts entre secteurs prenne en considération la capacité de l'industrie à réduire les émissions eu égard aux contraintes technologiques, sans que sa capacité de production en soit affectée.

4.2.3.1 Le Conseil a indiqué que les accords internationaux prévus permettront d'atteindre un objectif bien plus ambitieux pouvant aller jusqu'à 30 % de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Le Comité souligne à cet égard qu'il convient de préciser dans quels domaines ces réductions devraient être réalisées. Il est incontestable qu'elles ne pourront être effectuées exclusivement dans les secteurs actuellement concernés par le système communautaire d'échange de quotas d'émission. Le Comité est d'avis qu'il y a également lieu de prendre en priorité des mesures dans des domaines comme l'isolation des bâtiments, l'organisation des transports et de la circulation, l'efficacité énergétique en général, etc.

4.2.4 Le Comité estime dès lors qu'il convient de fixer d'abord des mesures prioritaires visant à diffuser les meilleures technologies les plus efficaces sur le plan énergétique et, partant, à promouvoir la recherche-développement pour améliorer ces technologies et mettre au point de nouveaux matériaux. Les normes techniques doivent être prises en considération tant lors de l'élaboration des mesures à l'échelon communautaire que lors des négociations d'un accord international de protection du climat.

Il y a lieu que la Commission élabore à ce sujet un plan reprenant toutes les mesures et les actions prévues aussi rapidement que possible, afin d'éviter toute incertitude supplémentaire pour l'industrie. Le Comité renvoie à ce sujet à l'article 10 ter de la proposition de la Commission relative à l'échange de quotas d'émission <sup>(3)</sup>.

4.2.5 Pour ce qui est de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, le Comité se félicite de l'harmonisation qu'entend mener la Commission et qui devrait également contribuer à la simplification et à l'amélioration de la

réglementation. Il convient toutefois qu'en ce qui concerne la certification et l'exploitation de sites industriels, la directive codifiée prenne en compte l'état particulier de l'évolution technique. La compétitivité de l'industrie européenne des métaux ne peut être mise en danger par une réglementation ne correspondant pas aux possibilités technologiques.

4.2.6 En ce qui concerne les propositions relatives à la législation en matière de déchets, au règlement REACH et à la normalisation, le Comité partage en général l'avis de la Commission, mais attend une description concrète des différentes propositions.

### 4.3 Innovation, recherche et développement, qualification

4.3.1 Le Comité appuie l'engagement pris par la Commission en faveur d'une intensification de l'innovation et de la recherche-développement, ainsi que d'une amélioration des qualifications.

4.3.2 La plateforme technologique européenne de l'acier (ESTEP) contribue à façonner l'avenir en proposant d'ambitieux programmes de recherche et développement pour une compétitivité durable, dans le cadre de son agenda stratégique de recherche (ASR). Ce dernier vise en priorité à réduire les coûts environnementaux des processus et à développer des produits modernes à haute valeur ajoutée plus efficaces tout au long de leur cycle de vie. Le projet ULCOS («Ultra Low CO<sub>2</sub> Steelmaking», c'est-à-dire fabrication d'acier à très faibles émissions de CO<sub>2</sub>) par exemple est le premier projet d'envergure mené par l'ESTEP visant une réduction drastique des émissions de CO<sub>2</sub>. C'est actuellement le projet de ce type le plus ambitieux au monde, et il a déjà été couronné de succès: quatre voies prometteuses ont en effet été retenues et doivent désormais être testées à une échelle industrielle et associées à des technologies de capture et de stockage du carbone. L'ESTEP contribue en outre indirectement à la recherche de solutions en matière de changement climatique et d'énergies en inventant des produits en acier léger complètement recyclables, par exemple pour les secteurs automobile et de la construction, et en proposant de nouvelles solutions efficaces pour le développement des sources énergétiques de demain, comme l'énergie éolienne.

4.3.3 D'autre part, étant donné que l'instruction et la formation du personnel sont essentielles pour créer une industrie durable en Europe, il convient de réaliser des investissements considérables afin d'améliorer la base de compétence, par exemple en embauchant de jeunes diplômés talentueux et en développant l'apprentissage tout au long de la vie, et en particulier l'apprentissage en ligne. Le soutien de l'UE comme du monde universitaire est nécessaire pour atteindre cet objectif social <sup>(4)</sup>.

4.3.4 Il y a toutefois lieu de mener un examen de l'efficacité des programmes en cours. Ainsi par exemple, l'agenda stratégique de recherche de la plateforme technologique européenne de l'acier a produit des résultats décevants à la suite du premier appel d'offre du 7<sup>e</sup> programme-cadre (taux de réussite inférieur à 10 %), car l'appel d'offre ne couvrait apparemment pas les priorités de l'ASR. Il conviendra d'améliorer la concertation et le soutien apporté lors de la seconde partie du 7<sup>e</sup> programme-cadre.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 16 final du 23.1.2008.

<sup>(4)</sup> Il convient ici de noter qu'il existe déjà en Europe des initiatives de l'industrie des métaux visant à promouvoir/développer la mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur métallurgique, comme par exemple le «passport UEM» ([www.emu-pass.com](http://www.emu-pass.com)).

#### 4.4 Relations extérieures et politique commerciale

4.4.1 Le Comité se félicite que la Commission ait décidé d'accorder une grande priorité à l'approvisionnement de l'industrie en matières premières. Il convient toutefois de préciser à cet égard qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question de relations extérieures et de politique commerciale, comme l'avait indiqué le Comité dans son avis CCMI/056 sur l'industrie minière non énergétique en Europe. Il faut souligner ici que le recyclage des matières premières, la diminution de l'intensité matérielle ou la recherche de matériaux de substitution ne cesseront de gagner en importance à l'avenir (non seulement en raison de considérations de politique commerciale, mais aussi du fait de leur importance pour la protection de l'environnement).

4.4.2 Il convient de garder en particulier à l'esprit que dans bien des secteurs de matières premières, le marché est concentré entre quelques groupes d'envergure mondiale capables de dicter les prix.

4.4.3 Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de mener un dialogue économique étroit avec les pays tiers en ce qui concerne les questions de politique commerciale. Il

convient toutefois de conserver des instruments de politique commerciale conformes à l'OMC permettant de lutter contre les pratiques défavorables ou discriminantes à l'égard de l'industrie européenne des métaux, et de signaler clairement que ces instruments pourront être utilisés si aucun progrès ne peut être réalisé dans le cadre du dialogue.

#### 4.5 Aspects sociaux

4.5.1 Eu égard aux défis tels que le vieillissement de la main-d'œuvre, particulièrement dans l'industrie de l'acier, aux exigences en matière de qualifications et à la poursuite des mutations structurelles, le Comité s'étonne que la Commission ne présente à l'industrie aucune proposition ni aucune mesure au sujet des aspects sociaux mentionnés dans sa communication.

4.5.2 Il convient de se pencher en particulier sur les questions de sécurité et de protection de la santé, dans la mesure où l'industrie des métaux fait partie de ces industries exposées à un risque accru.

4.5.3 Dans ce contexte, le Comité souligne à nouveau l'importance du dialogue social.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une filière bois innovatrice et durable dans l'UE — Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi»**

COM(2008) 113 final

(2009/C 175/20)

Le 27 février 2008, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une filière bois innovatrice et durable dans l'UE — Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi»*

COM(2008) 113 final.

La Commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 novembre 2008 (rapporteur: M. BURNS; corapporteur: M. STUDENT).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 167 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Recommandations

Pour les raisons exposées dans l'avis, le CESE recommande:

1.1 d'élargir la notion de «filière bois» pour y inclure les propriétaires forestiers et les autres acteurs économiques tels que les entrepreneurs forestiers afin d'identifier les problèmes et les opportunités dès le premier maillon de la chaîne de valeur;

1.2 d'améliorer, y compris au moyen d'études, les bases de données européennes existantes sur le volume et la qualité potentielle de l'ensemble du bois récoltable, ainsi que sur l'exploitation du bois (aussi bien d'origine européenne que d'importation) par la filière bois, afin qu'elles soient complètes, actualisées et comparables;

1.3 de soutenir l'augmentation de la production et de la mobilisation du bois des forêts européennes, ainsi que son exploitation équitable à différentes fins sur le plan national;

1.4 de promouvoir une utilisation accrue du bois et des matériaux à base de bois;

1.5 d'appuyer les mesures visant à améliorer l'image de la filière bois;

1.6 d'œuvrer activement à la reconnaissance du rôle du bois et des produits en bois dans la lutte contre le changement climatique, notamment de par son rôle de réservoir de carbone;

1.7 de protéger le secteur des effets négatifs engendrés par le commerce des droits d'émission;

1.8 de supprimer les obstacles au commerce du bois et des produits en bois et de garantir des échanges libres mais équitables;

1.9 de répondre aux besoins du secteur en matière de recherche, tels qu'ils sont exprimés dans le cadre de la Plateforme technologique pour la filière bois, via le 7<sup>ème</sup> programme cadre et les programmes connexes;

1.10 d'encourager tant les institutions compétentes de l'UE que l'industrie à accorder une attention spécifique au renforcement de l'application des politiques, de la réglementation et des programmes de l'UE en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail qui sont pertinents pour la filière bois, de façon à mettre tous les pays de l'UE au même niveau;

1.11 de développer la formation professionnelle et les qualifications à l'échelle européenne pour l'ensemble de la filière sylviculture/bois, en fonction des besoins du secteur;

1.12 d'inciter les pouvoirs publics nationaux et territoriaux à reconnaître le potentiel de la sylviculture à des fins commerciales et de la filière bois et à agir en conséquence. Il convient de prêter l'attention requise à l'augmentation des investissements dans les infrastructures routières et autres des zones rurales;

1.13 parallèlement au Plan d'action en faveur des forêts, de développer des systèmes d'évaluation de la valeur économique et sociale de la gestion multifonctionnelle des forêts et des services sans rapport avec l'exploitation du bois, garantissant qu'ils seront à l'avenir reconnus comme faisant partie intégrante d'un secteur unique comprenant notamment les propriétaires forestiers et les entrepreneurs forestiers.

## 2. Contexte

2.1 La Communication à laquelle se réfère le présent avis sur «une filière bois innovatrice et durable dans l'UE» (COM(2008) 113 final, ci-après dénommée «la communication») fait suite à la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — L'état de la compétitivité de la filière bois et de ses

industries dérivées dans l'UE» (COM(1999) 457 final) et à la communication «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne» (COM(2005) 474 final). En outre, elle est liée au Plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts (COM(2006) 302 final), qui couvre une période de 5 ans (2007-2011) et dont l'objectif est de soutenir et d'améliorer la gestion durable et le rôle multifonctionnel des forêts au moyen de 18 «actions clés». L'une d'elles (n° 17) vise notamment à «encourager l'utilisation de bois et autres produits forestiers provenant de forêts faisant l'objet d'une gestion durable».

2.2 La communication s'intéresse en premier lieu aux défis auxquels est confrontée la «filiale bois», définie comme l'ensemble des industries produisant du papier, de la pâte à papier, du papier d'emballage et les industries du bois telles que les scieries et le secteur des panneaux en bois ainsi que les secteurs du liège et de l'imprimerie. Elle ne traite donc pas directement du secteur qui fournit la matière première principale de la filiale bois (le bois) ni d'autres acteurs qui développent des activités forestières ou tirent leurs revenus de la forêt.

### 3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 Dans la communication, la Commission européenne souligne les défis auxquels est confrontée la filiale bois, à savoir la concurrence mondiale, le changement climatique, l'énergie, l'approvisionnement en bois, etc., et leur impact potentiel sur la rentabilité et la compétitivité futures du secteur.

3.2 La filiale bois est importante pour l'économie européenne et joue souvent un rôle essentiel dans le maintien d'un emploi durable dans les zones rurales.

3.3 Les problèmes sont abordés au moyen de 19 «actions» regroupées selon les catégories suivantes:

- a) accès aux matières premières (8 actions),
- b) politiques relatives au changement climatique et législation environnementale (4 actions),
- c) innovation et recherche-développement (4 actions),
- d) échanges commerciaux et coopération avec les pays tiers (2 actions).
- e) communication et information (1 action).

### 4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite de l'attention portée par la Commission aux défis auxquels est confrontée la filiale bois et de la liste d'actions proposées. Il recommande vivement que ces dernières ne restent pas à l'état de propositions mais soient mises en œuvre dès que possible.

4.2 Bien qu'il comprenne le contexte et les fondements de la communication, le CESE regrette que peu, voire pas, d'attention soit portée aux acteurs intervenant au début de la chaîne de valeur, tels que les propriétaires forestiers et les entrepreneurs forestiers, ou aux autres fonctions remplies par les forêts ou dans les forêts.

4.3 Le CESE invite à prêter davantage attention à la nécessité de disposer d'une sylviculture rentable pour que la chaîne de valeur soit compétitive dans son ensemble. L'existence d'une sylviculture rentable renforce la gestion durable des forêts, incite à investir dans le secteur et sécurise l'approvisionnement en bois.

### 5. Observations particulières

#### 5.1 Accès aux matières premières

5.1.1 Le CESE est inquiet de constater que les décisions concernant la sylviculture et la filiale bois ne sont pas toujours fondées sur des statistiques complètes, actualisées et comparables de disponibilité et d'utilisation du bois des forêts européennes, ce qui engendre des incohérences entre l'offre et la demande et l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés. De même, il serait important de connaître et d'être en mesure de prévoir les volumes de bois utilisés par la filiale bois, qu'il soit d'origine européenne ou importé.

5.1.2 Les politiques européennes, notamment celles en faveur du recours à la biomasse et aux sources d'énergie renouvelables, ont augmenté la pression sur la disponibilité de la matière première (bois) de la filiale bois, notamment du fait de l'apparition de subventions qui perturbent le marché. Le CESE est préoccupé par les conséquences de ces dernières sur la filiale bois. Compte tenu de la concurrence croissante pour la matière première bois en tant que source d'énergie, le CESE estime que l'utilisation des ressources de la forêt à différentes fins devrait être équitable. Le CESE encourage la Commission à examiner davantage le concept de «forêt énergétique» (plantations à rotation rapide) pour approvisionner le marché de l'énergie provenant de la biomasse.

5.1.3 Il conviendrait que le marché soit régi par les mécanismes de marché normaux et ne soit pas faussé par des systèmes de subventions favorisant telle ou telle utilisation du bois.

5.1.4 Si l'augmentation des importations de bois ne constitue pas une solution satisfaisante à ce problème émergent, il ne faut cependant pas gêner ces importations, que ce soit au moyen d'obstacles quantitatifs, législatifs ou autres.

5.1.5 Le CESE estime que la seule solution durable à long terme est l'accroissement du volume du bois provenant des forêts européennes. Il faudrait pour cela:

- améliorer la gestion durable des forêts existantes afin qu'elles puissent produire davantage de bois commercialisable;
- augmenter la superficie de la forêt afin que l'offre de bois puisse davantage correspondre à la demande.

5.1.6 Le CESE est d'avis que, compte tenu de l'importance cruciale de la matière première pour la filière bois, la Commission aurait dû profiter de cette communication pour aborder les questions liées à la subsidiarité, c'est-à-dire les actions aux niveaux national et territorial pour gérer l'offre de bois à long terme.

L'on observe que, dans plusieurs Etats membres, l'incitation à augmenter les surfaces destinées à la sylviculture à des fins commerciales n'a aucun effet. Les raisons sont variables: indifférence, dans certains pays; dans d'autres, l'idée selon laquelle il y a déjà assez de bois. Dans le même temps, plusieurs études montrent que l'UE souffre d'une pénurie de bois (1).

5.1.7 De bonnes infrastructures (routières et autres) sont indispensables à la livraison des consommateurs de bois. La faiblesse des investissements dans l'infrastructure routière dans les zones rurales et isolées augmente le coût du transport. À titre d'exemple, pour la même distance parcourue, un poids lourd chargé circulant sur une route de campagne coûte 75 % plus cher (en temps et en carburant) que le même poids lourd circulant sur une bonne route en ligne droite. Le CESE est préoccupé par le peu d'attention qu'attachent les pouvoirs publics nationaux ou territoriaux à cette question. De plus, les limitations de dimensions et de poids pour le transport routier engendrent des coûts supplémentaires.

## 5.2 Politiques relatives au changement climatique et législation environnementale

5.2.1 Les produits en bois stockent le carbone durant tout leur cycle de vie et peuvent, en remplacement d'autres matériaux, conduire à une réduction importante des taux de CO<sub>2</sub>. Le CESE estime que l'UE devrait être plus active dans la promotion du stockage du carbone par les produits en bois et de leurs effets positifs sur l'atténuation des conséquences du changement climatique.

Ce rôle positif du bois devrait être pleinement reconnu dans le processus de Kyoto après 2010 et le CESE invite la Commission et les États membres à le reconnaître lors des prochaines conférences des parties signataires du protocole de Kyoto, à savoir COP14 (Poznan 2008) et COP15 (Copenhague 2009).

5.2.2 La Commission a sous-estimé la menace que représente le commerce des droits d'émission pour les secteurs européens du papier et de la pâte à papier et en partie pour le secteur du bois, qui sont concernés à double titre par le commerce des droits d'émission: directement, en faisant partie du système; indirectement, du fait de la nette augmentation du prix de l'électricité résultant du commerce des droits d'émission (2). Les projets actuels concernant la directive sur le commerce des droits d'émission feront peser une véritable menace sur la rentabilité du secteur et pourraient entraîner des fermetures d'usines ou des délocalisations, ces dernières n'étant réalisables sur le plan financier que pour les grandes entreprises, certainement pas pour les petites entreprises de l'UE.

(1) Notamment une étude de 2007 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur la disponibilité et la demande de la ressource «bois» («Wood resources availability and demands»), fondée sur l'enquête conjointe sur l'énergie du bois («Joint Wood Energy Enquiry») de 2006.

(2) *Ibidem*.

5.2.2.1 Sous sa forme actuelle, la nouvelle proposition de directive sur le commerce des droits d'émission engendrerait, pour l'industrie papetière européenne et d'autres secteurs à forte intensité énergétique, une importante distorsion du marché, un véritable handicap concurrentiel et, au final, une fuite de carbone car les principaux pays concurrents hors UE ne seraient pas soumis aux mêmes charges et coûts. Le CESE juge essentiel que les secteurs du papier, de la pâte à papier et des panneaux en bois soient reconnus sans plus attendre comme des industries à forte intensité énergétique présentant des risques de fuite de carbone. La proposition consistant à décider en 2010 seulement quels seront les secteurs qui bénéficieront d'une allocation gratuite partielle de quotas d'émission de CO<sub>2</sub> semble bien trop tardive.

## 5.3 Innovation, recherche-développement, éducation et formation

5.3.1 L'innovation et la recherche-développement sont sans aucun doute des éléments qui contribueront à asseoir l'avenir de la filière bois. Le CESE se félicite de la création, par le secteur, de la Plateforme technologique pour la filière bois et demande de prêter attention aux besoins futurs de tous les sous-secteurs. Il conviendrait d'accroître le financement de la recherche-développement dans le secteur, notamment dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme cadre et d'autres programmes associés, et de l'orienter vers les utilisations innovantes de la matière première et des produits.

5.3.2 Les processus visant à encourager la flexibilité au sein de l'Europe n'ont pas instauré de mesures sûres et accessibles pour permettre aux étudiants et aux salariés de la filière bois d'acquérir des qualifications comparables et largement reconnues ou de développer des compétences au moyen de programmes d'apprentissage tout au long de la vie. De même, les différentes initiatives pilotes dans le cadre des programmes européens d'éducation et de formation professionnelle n'ont pas permis d'observer collectivement et d'intégrer simultanément aux accords nationaux les changements de pratiques sur le lieu de travail. Ces carences limitent la mobilité transfrontalière, les ambitions de carrière à l'international et l'accès des employeurs à l'ensemble des compétences au sein de la filière bois. Elles peuvent même contribuer à laisser entendre que les qualifications sont généralement faibles dans les métiers de la sylviculture, du papier et du bois.

## 5.4 Santé et sécurité

5.4.1 Comme toute activité industrielle, travailler dans la filière bois présuppose un certain niveau de risque pour la santé et la sécurité des travailleurs. Bien que l'industrie ait fourni des efforts significatifs en la matière au cours des dernières décennies, il reste encore beaucoup à faire. En outre, dans la mesure où tous les États membres ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes dans ce domaine, il conviendrait d'étudier expressément l'adaptation des réponses requises aux conditions particulières que chaque État membre rencontre sur le terrain.

5.4.2 Les derniers élargissements ont vu l'arrivée d'États membres présentant, par rapport à la situation générale dans le reste de l'UE, des besoins relativement plus importants en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de santé et de sécurité. À cet égard, le Comité tient à souligner l'importance tant des instruments financiers de l'UE que des niveaux appropriés d'engagement au nom de la filière bois en place dans ces États membres.

#### 5.5 Échanges commerciaux et coopération avec les pays tiers

5.5.1 La filière bois est active dans le monde entier et les exportations sont indispensables pour garantir la compétitivité. Le CESE est préoccupé par le fait que les exportations des entreprises européennes sont inutilement entravées par des obstacles douaniers et autres. La Commission devrait faire une priorité de leur suppression.

5.5.2 Le CESE est également inquiet quant aux mesures prises par d'importants partenaires commerciaux tels que la Russie, qui ont un fort impact sur l'approvisionnement de l'UE en matière première bois et qui engendrent des baisses de production significatives.

#### 5.6 Communication et information

5.6.1 Malgré l'importance de sa contribution à la société et à l'économie, la filière bois a une mauvaise image dans l'opinion publique. La valeur des forêts européennes pour la société et les citoyens est rarement comprise<sup>(3)</sup>. Les écoliers apprennent souvent qu'il ne faut pas couper les arbres et que le monde a besoin de tous ses arbres. Les déboisements illégaux et autres pratiques de gestion forestière non durables, notamment en Amérique du Sud, en Asie du Sud-Est et dans d'autres régions, ternissent également l'image globale de la filière.

5.6.2 Compte tenu des débats actuels sur le changement climatique et la bioénergie, le moment n'a jamais été aussi propice pour promouvoir l'utilisation accrue du bois et des matériaux à base de bois. Les forêts absorbent le CO<sub>2</sub> et ce carbone est ensuite stocké dans les produits à base de bois. Il conviendrait d'améliorer l'image de l'ensemble du secteur et de ses produits en avançant ces arguments climatiques; cela est spécifique au secteur et il convient de

le promouvoir, de même qu'il faut informer davantage sur la valeur commerciale de nos forêts.

5.6.3 À l'heure actuelle, le secteur forestier soutient différents programmes de promotion, mais ils n'ont eu qu'un impact limité sur l'amélioration de son image. Il convient de développer ces programmes et de les diffuser dans tous les établissements scolaires et le plus largement possible afin que tous les secteurs de la société puissent comprendre et évaluer l'importance de la sylviculture et de l'utilisation du bois (européen).

#### 5.7 Promouvoir l'utilisation du bois

Dans sa communication, la Commission attire l'attention sur l'approvisionnement des entreprises en matière première (voir point 5.1 ci-dessus) mais ne traite pas de l'utilisation du bois et des produits à base de bois. Dans la perspective d'un accroissement de la durabilité de la production et de la consommation, il conviendrait de se pencher sur la suppression des obstacles et des lourdeurs législatives, administratives, financières et autres, afin de permettre d'utiliser davantage le bois, par exemple dans le secteur du bâtiment. D'une façon générale, le CESE estime que les différentes politiques devraient tenir compte de la nature et du rôle spécifiques du bois et des produits à base de bois.

#### 5.8 Gestion multifonctionnelle des forêts

L'une des principales recommandations du Plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts (2006) est que la gestion forestière doit devenir «multifonctionnelle» et servir la société autrement que par le simple approvisionnement en bois. Du fait d'un manque d'information et de données, la valeur exacte, pour la société, des services sans rapport avec l'exploitation du bois (cueillette, champignons, phytothérapie, chasse et tourisme) n'a pas été examinée. Quoi qu'il en soit, ces activités sont créatrices de richesses, d'emplois et d'opportunités et peuvent donc prétendre à faire partie intégrante du secteur forestier.

Bien qu'il reconnaisse le rôle de la gestion multifonctionnelle des forêts, le CESE s'inquiète de constater que plusieurs États membres insistent trop sur les services sans rapport avec l'exploitation du bois, au détriment du rôle commercial de leurs forêts en tant que productrices de bois.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

Le Président du Comité économique et social européen

Mario SEPI

Le Secrétaire général du Comité économique et social européen

Martin WESTLAKE

(3) Voir l'étude qualitative (en anglais) sur l'image de la filière bois auprès du grand public dans les États membres de l'UE («*Perception of the wood-based industries — Qualitative study of the image of wood-based industries amongst the public in the Member States of the European Union*» — © European Communities, 2002; ISBN 92-894-4125-9), [http://ec.europa.eu/enterprise/forest\\_based/perceptionstudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/forest_based/perceptionstudy_en.pdf)

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs»**

COM(2008) 419 final — 2008/0141 (COD)

(2009/C 175/21)

Le 22 juillet 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs»*

COM(2008) 419 final — 2008/0141 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 novembre 2008 (rapporteur: M. Greif).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour, 31 voix contre et 7 abstentions.

**1. Conclusions: pour davantage de comités d'entreprise européens et un meilleur dialogue social transfrontalier**

1.1 Le CESE se félicite expressément que la Commission européenne ait décidé, en l'absence de l'ouverture par les partenaires sociaux européens d'un — nouveau — processus de négociation, conformément à l'article 138, paragraphe 4, du traité, de prendre des mesures législatives. La proposition de la Commission à l'examen vise à adapter les prérogatives des comités d'entreprise européens (CEE) aux conditions du marché intérieur européen. Le CESE relève dans ce document quelques améliorations substantielles destinées à adapter la législation communautaire sur le CEE aux réalités européennes et à assurer une meilleure cohérence du droit communautaire en matière d'information et de consultation des travailleurs.

1.2 Le CESE escompte que les clarifications et les modifications proposées concernant le texte et les définitions contenues dans la directive permettront de rendre le fonctionnement du CEE plus efficace et d'améliorer la sécurité juridique et contribueront ainsi à une meilleure application de la directive et à une augmentation du nombre de CEE créés. Le CESE souligne en outre l'importance de solutions pragmatiques qui renforcent l'efficacité des travaux du CEE et ainsi, loin de constituer une charge, contribuent au contraire à accroître la compétitivité des entreprises. Ce notamment grâce aux aménagements suivants:

- Les directions des entreprises sont désormais dans l'obligation de fournir toutes les informations utiles pour l'institution d'un CEE.
- Les partenaires sociaux européens seront directement associés à la création de comités d'entreprise européens, dans la mesure où ils devront obligatoirement être informés du début des négociations.
- Le CEE pourra fonctionner plus efficacement au quotidien grâce à la possibilité de créer un comité restreint, de développer ses compétences grâce aux qualifications acquises par les délégués du CEE sans perte de revenus, et grâce à la reconnaissance du CEE en tant qu'instance collective de représentation des intérêts.

- Un CEE existant pourra désormais être mieux adapté à la réalité actuelle car il pourra exiger la renégociation des accords qui l'instituent, en particulier en cas de restructurations importantes qui ne garantissent plus une information et une consultation de tous les travailleurs du groupe d'entreprises qui soient viables et conformes au niveau convenu.

1.3 Le CESE déplore néanmoins que la révision de la directive proposée ne poursuive pas avec suffisamment de détermination les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés et qui sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans les considérants, et que des incertitudes subsistent. Cela concerne notamment les aspects suivants:

- Alors que la proposition des partenaires sociaux définit plus précisément les dispositions en matière d'information et de consultation, les réglementations relatives à une articulation pertinente et viable de la représentation entre le niveau national et européen restent floues dans la proposition de la Commission.
- La définition des compétences transnationales du CEE contribue à limiter et non pas, comme souhaité, à préciser les prérogatives du CEE. Seront désormais également considérées comme «transnationales» les décisions qui ne concernent qu'un établissement d'un État membre, mais qui ne sont pas adoptées dans cet État membre.
- Certaines restrictions relatives à la mise en œuvre et au champ d'application de la directive sont maintenues et de nouvelles limitations sont même introduites.

1.4 Pour le CESE, l'essentiel est, grâce à l'amélioration de la directive en la matière, de rendre la mise en œuvre du CEE plus attrayante et d'accroître le nombre de CEE. Le CESE approuve également, pour des raisons d'efficacité, la volonté de privilégier une solution négociée pour la conclusion des accords relatifs au CEE. Cela permettra de mettre au point des solutions flexibles et adaptées aux différentes entreprises, afin d'aménager le dialogue social transfrontalier en fonction des exigences diverses.

1.5 Pour garantir dans la pratique que l'essentiel de l'activité du CEE et son efficacité soient améliorés grâce aux nouvelles dispositions, le CESE propose que les incertitudes et les incohérences qui subsistent soient éliminées dans la suite de la procédure législative et qu'en particulier les points suivants soient améliorés:

- La limitation prévue de la compétence transnationale risque de restreindre les droits et l'efficacité potentielle du CEE. Elle doit donc être revue. Aucune instance de représentation des travailleurs ne doit pouvoir être déconnectée, en raison d'une réglementation trop stricte, du flux d'informations au niveau de la direction transfrontalière de l'entreprise.
- La durée des négociations doit être ramenée à 18 mois. En effet, une durée plus courte pour la mise en place d'un CEE serait conforme à l'expérience pratique et un délai plus long semble superflu. Dans le même temps, il faut prévoir des mesures efficaces afin qu'aucune partie aux négociations ne puisse se soustraire à ses responsabilités lorsqu'il s'agit d'instituer une instance européenne de représentation des intérêts.
- Une définition plus précise des notions d'information et de consultation améliore l'efficacité et la reconnaissance du CEE dès lors qu'il est précisé que celui-ci doit être consulté dès le moment où les mesures sont proposées et non pas seulement au stade de leur mise en œuvre.
- La responsabilité de la direction de l'entreprise en ce qui concerne la formation en bonne et due forme des représentants des travailleurs au niveau transnational et national doit être clairement établie. La tentative de mieux coordonner la législation entre les différents niveaux ne doit pas générer de nouvelles incertitudes ou une limitation de cette obligation.
- Le maintien ou l'introduction de seuils pour la constitution d'un CEE est en contradiction avec le droit fondamental de tout travailleur européen à être informé et consulté en temps utile.
- Il y a lieu de bien préciser que les nouveaux accords sur le CEE conclus pendant la période de transposition en droit national doivent au moins correspondre au niveau substantiel déjà établi par la directive actuelle sur le CEE (article 6 de la directive 94/45/CE et article 3, paragraphe 1, de la directive 97/74/CE). Cela s'impose au nom de la sécurité juridique qui doit être assurée à toutes les parties prenantes.
- Afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du CEE et pour lui permettre de mieux remplir ses fonctions dans l'entreprise, la directive révisée sur le CEE devrait au moins inciter à étendre la possibilité de tenir des réunions; à titre général, elle devrait établir clairement que les dispositions légales sont à considérer comme des normes minimales, et que donc, en tous points, les États peuvent toujours faire mieux dans leur transposition.

1.6 Le CESE est convaincu qu'une telle amélioration de la législation communautaire en matière d'implication des travailleurs ne contribuerait pas seulement de manière sensible à garantir une gouvernance d'entreprise de qualité et partant socialement responsable en Europe. Elle devrait également constituer un atout pour la compétitivité de l'économie européenne, à qui s'ajoute le fait qu'elle est une composante du modèle social européen.

## 2. Introduction: critères d'examen de la proposition de la Commission relative à la refonte de la directive sur le CEE

2.1 Le 2 juillet 2008, la Commission européenne a présenté une proposition de refonte de la directive concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen <sup>(1)</sup>.

Le CESE se félicite expressément de l'initiative législative de la Commission européenne visant à adapter les prérogatives des comités d'entreprise européens (CEE) aux conditions du marché intérieur européen. Avec le présent avis, il entend surtout examiner la proposition de la Commission afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs définis par celle-ci peuvent être atteints. Il se permet à cet égard de faire des propositions visant à compléter ou à modifier ce texte.

2.2 Le CESE se réfère à ses propres travaux concernant l'implication des travailleurs et plus particulièrement le CEE <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, il souligne de nouveau le rôle positif de la participation des travailleurs au niveau national et transnational pour la poursuite de l'intégration sociale, économique et environnementale de l'Europe (objectifs de Lisbonne) et le rôle particulier joué par le CEE à cet égard.

Le rôle des entreprises transfrontalières est essentiel pour la réussite de l'Europe. L'Europe ne pourra s'imposer dans la concurrence mondiale que grâce à une stratégie fondée sur la qualité, qui ne soit pas uniquement axée sur les coûts de l'entreprise mais soit également soucieuse de l'engagement social des entreprises et de l'implication de leurs travailleurs. C'est pourquoi le CESE considère le CEE comme un instrument essentiel de la politique européenne, permettant de consolider la base nécessaire pour une synergie des principales catégories économiques, dans l'esprit d'une stratégie européenne de durabilité. Telle est la voie à suivre pour que les entreprises puissent apporter leur concours à la société européenne. Étant donné que la stratégie européenne de qualité mise en œuvre pour faire face à la concurrence internationale requiert l'implication et le savoir-faire des salariés, la participation effective de ces derniers constitue un facteur décisif d'une bonne gouvernance d'entreprise.

2.3 Le CESE considère la proposition de directive de la Commission comme le résultat logique d'un processus de discussion politique engagé depuis longtemps déjà. Il se réfère dans cet avis aux

<sup>(1)</sup> COM(2008) 419 final.

<sup>(2)</sup> Cf. les avis du CESE «L'application concrète de la directive sur les Comités d'entreprise européens (94/45/CE) ainsi que sur les aspects qui éventuellement nécessiteraient une révision», rapporteur: M. PIETTE (JO C 10 du 14.1.2004); «Le dialogue social et l'implication des travailleurs, clé pour anticiper et gérer les mutations industrielles», rapporteur: M. ZÖHRER (JO C 24 du 31.1.2006); «Les comités d'entreprise européens: un nouveau rôle pour promouvoir l'intégration européenne», rapporteur: M. Iozia (JO C 318 du 23.12.2006).



résolutions du Parlement européen des années 2001 <sup>(3)</sup>, 2006 et 2007 <sup>(4)</sup>, ainsi qu'à la déclaration conjointe des partenaires sociaux de 2005 <sup>(5)</sup>.

Ces documents mettaient l'accent sur certains aspects que l'on retrouve également dans l'accord actuel des partenaires sociaux européens visant à une amélioration de la proposition présentée par la Commission: une meilleure définition du droit à l'information et à la consultation, afin de donner aux travailleurs une réelle possibilité de peser sur les décisions de l'entreprise, le renforcement des droits de participation des syndicats, ainsi que l'amélioration du fonctionnement du CEE, par exemple à travers des offres de formation, avec mise à disposition des fonds nécessaires à cette fin. Parmi les arguments invoqués pour justifier la révision de la directive figure également la nécessité d'assurer un cadre juridique cohérent et efficace et de remédier aux insuffisances dans la mise en œuvre de la directive sur le CEE dans les États membres.

2.4 Le CESE se félicite que les partenaires sociaux européens acceptent dans ce contexte l'actuelle proposition de la Commission comme base pour la révision de la directive et dégagent, sur des questions de fond essentielles, des aspects communs qui doivent être pris en compte lors de la poursuite de la procédure de révision. Le CESE approuve expressément cet accord et en tient compte dans ses propositions, car cela devrait favoriser la réalisation des objectifs de la proposition de directive.

2.5 Le CESE soutient les objectifs de la refonte de la directive sur le CEE, que la Commission avait déjà pointés dans la proposition du 2 juillet 2008 comme étant essentiels <sup>(6)</sup>:

- *accroître la sécurité juridique* pour l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs;
- *garantir l'application effective des droits des travailleurs* à l'information et à la consultation au niveau transnational au sein de l'UE/de l'EEE et ainsi améliorer l'efficacité du CEE;
- *améliorer l'application de la directive sur le CEE* et ainsi *accroître le nombre de CEE créés*;
- *instaurer une meilleure cohérence des directives européennes* en matière d'information et de consultation des travailleurs.

### 3. Améliorer la sécurité juridique — Assurer la cohérence de la législation communautaire en matière d'information et de consultation

3.1 La révision de la directive 94/45/CE a pour objet de mettre la définition de l'information et de la consultation des travailleurs en conformité avec d'autres instruments juridiques communautaires et ainsi de simplifier le cadre juridique.

<sup>(3)</sup> Sur la base du rapport du Parlement européen du 16.7.2001, rapporteur: M. Menrad (A5-0282/2001-final).

<sup>(4)</sup> P6-TA (2007)0185.

<sup>(5)</sup> Programme de travail conjoint des partenaires sociaux 2003-2005. Voir également à ce propos la déclaration commune du 7.4.2005: «Lessons learned on European Work Councils». Dans ce document, les partenaires sociaux européens ont mis en évidence l'évolution positive du dialogue social induite par les comités d'entreprise européens, telle qu'elle ressort de vastes études sur le fonctionnement de ces comités réalisées par leurs soins, lesquelles mettent également l'accent sur l'importance du dialogue social dans l'entreprise.

<sup>(6)</sup> Cf. le document de la Commission sur la consultation des partenaires sociaux européens, C/2008/660 du 20.2.2008.

Tout en saluant expressément cette volonté plusieurs fois affirmée dans les considérants de la proposition de révision, le CESE observe cependant qu'à bien y regarder, l'actuelle proposition de la Commission ne satisfait que partiellement à cet objectif.

3.2 La reformulation de la limitation du champ de compétence du CEE aux questions transfrontalières en est une bonne illustration:

3.2.1 Les dispositions relatives au caractère transnational des décisions de l'entreprise ayant été transférées des actuelles prescriptions subsidiaires de la directive à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la proposition de la Commission, le CEE ne serait compétent que lorsqu'une décision de l'entreprise concerne l'ensemble de l'entreprise ou au moins deux établissements situés dans deux États membres différents.

3.2.2 Une telle limitation de la compétence transnationale introduite dans le texte de la directive n'est pas compréhensible ni judiciaire aux yeux du CESE. Il pourrait en effet en résulter que les travailleurs opérant dans un État membre de l'UE soient déconnectés du niveau de décision le plus élevé dans l'hypothèse où une entreprise multinationale établie dans un autre État membre prendrait une décision modifiant radicalement leurs conditions d'emploi. Aux termes des nouvelles dispositions, l'entreprise ne serait pas tenue dans un tel cas d'informer et de consulter le CEE.

3.2.3 De l'avis du CESE, il faut continuer de garantir à cet égard que le CEE soit régulièrement consulté lorsqu'une décision de l'entreprise semble a priori n'avoir d'effet que dans un seul État membre, mais entre dans le cadre d'une décision ayant des implications transnationales. Le CESE préconise donc une modification correspondante de l'article 1.4, qui garantit — comme indiqué à juste titre au considérant 12 de la nouvelle version de la proposition — que «les travailleurs employés dans des entreprises de dimension communautaire ou dans des groupes d'entreprises de dimension communautaire soient correctement informés et consultés lorsque des décisions qui les affectent sont prises dans un État membre autre que celui dans lequel ils travaillent» ou lorsque ces décisions concernent l'ensemble de l'entreprise. En tout état de cause, il ne faut pas que la révision de la directive sur le CEE restreigne les compétences de ce dernier.

3.3 S'agissant de la révision à l'article 2 des définitions des concepts d'information et de consultation, qui doit être évaluée positivement dans son principe, la Commission reste dans sa proposition en deçà de son ambition affichée d'adapter les bases du droit communautaire dans ce domaine.

3.3.1 Même si les prescriptions subsidiaires figurant à l'annexe de la directive sur le CEE précisent, conformément à la loi, que la consultation doit s'effectuer de façon à permettre aux représentants des travailleurs d'examiner, avant qu'un projet de décision ne soit adopté, la réponse de la direction à un avis du CEE, une telle réglementation ne sera pas nécessairement d'application pour tous les CEE.

3.3.2 La proposition conjointe des partenaires sociaux européens, selon laquelle ces précisions doivent être incluses dans les définitions figurant à l'article 2, est la première à introduire des dispositions claires et une sécurité juridique dans ce domaine:

- l'information doit être conçue de telle sorte dans sa forme et son contenu qu'elle permette aux représentants des travailleurs, afin de se préparer à une consultation éventuelle avec des représentants compétents de la direction, d'examiner de manière approfondie les répercussions possibles des décisions prévues, et
- la consultation doit être conçue comme une procédure permettant au CEE de soumettre ses propositions suffisamment tôt pour qu'elles puissent être prises en compte par la direction de l'entreprise avant la conclusion du processus de décision.

3.3.3 À cet égard, le CESE souhaite attirer l'attention sur une incohérence dans le libellé du point 3 des Prescriptions subsidiaires (Annexe I), qui définit les droits des représentants des travailleurs en cas de circonstances exceptionnelles:

La nouvelle proposition de la Commission stipule que ces droits s'appliquent également lorsque «des décisions interviennent» qui affectent considérablement les intérêts des travailleurs. Selon le CESE, il doit être ici question de «projets de mesures». Dans le cas contraire, cela irait à l'encontre de l'intention affichée dans le reste du texte de la Commission d'informer et de consulter les travailleurs en temps utile. Le CESE demande que le texte soit clarifié en ce sens.

3.4 Le CESE salue la volonté de la Commission européenne de mieux articuler et délimiter à l'article 12 les compétences et la répartition des tâches entre l'instance transfrontalière et les instances nationales de représentation. Il doute toutefois qu'elle y soit suffisamment parvenue.

Il est dans l'intérêt de toutes les parties prenantes que les représentants des travailleurs aux différents niveaux ne reçoivent pas à des moments distincts des informations différentes sur un seul et même fait. Il y a donc lieu de garantir dans le texte de la directive que le CEE et les instances nationales de représentation des travailleurs soient informés des décisions envisagées qui entraînent des modifications substantielles des conditions de travail et d'emploi. Les partenaires sociaux européens ont eux aussi expressément insisté sur ce point dans leur accord.

3.5 Le CESE se félicite qu'en vertu de l'article 12.5 de la proposition de la Commission, l'amélioration instaurée par la directive révisée sur le CEE en ce qui concerne l'articulation entre la législation nationale et européenne ne puisse être utilisée pour faire reculer le niveau plus élevé déjà atteint dans le cadre de la législation nationale en la matière.

D'après le CESE, la formulation ambiguë utilisée dans la proposition de la Commission, à savoir «ne constitue pas un motif *suffisant* pour justifier une régression», ne représente pas une garantie à cet égard. Le CESE souhaiterait que le texte de la directive précise que c'est la «clause de non régression du niveau général de protection des travailleurs» au niveau national qui est ici visée, telle qu'elle est également mentionnée au point 36 de l'exposé des motifs de la proposition de la Commission.

3.6 Le CESE accueille favorablement les modifications proposées de la disposition selon laquelle un accord du CEE peut être renégocié lorsque des modifications significatives dans la structure de l'entreprise ne garantissent plus un système viable et conforme au niveau convenu en matière d'information et de consultation de tous les travailleurs (articles 6.2 g), 13.2 et 13.3).

- Il y a notamment lieu d'approuver à cet égard les clarifications apportées à l'article 13.3, selon lesquelles les accords existants restent en vigueur pendant de nouvelles négociations.
- Mais le CESE déplore dans le même temps l'absence de disposition prévoyant, en cas d'échec des négociations, l'application obligatoire des prescriptions subsidiaires, comme le prescrit également l'article 7 en cas de non-conclusion d'un accord. La législation doit garantir, lors de l'ouverture de nouvelles négociations, que la représentation des travailleurs au niveau transnational ne subisse aucune interruption.

3.7 Enfin, le CESE approuve également le fait que la Commission s'efforce dans sa proposition d'instituer un mandat collectif de représentation du CEE. Ce point est lui aussi formellement approuvé par les partenaires sociaux européens, qui soulignent toutefois dans leur déclaration que le CEE doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir mener à bien les missions qui lui sont imparties par la directive.

#### 4. Garantir l'efficacité du comité d'entreprise européen — Améliorer son efficacité dans la vie quotidienne de l'entreprise

4.1 Le CESE a déjà souligné en d'autres circonstances le rôle éminent des comités d'entreprise européens et de leurs délégués en tant qu'«acteurs directs et motivés de la construction d'une société [européenne] nouvelle» (7).

La législation européenne doit en conséquence doter le CEE des moyens nécessaires pour jouer efficacement son rôle à la fois démocratique et économique. Elle doit notamment créer les conditions appropriées pour que le CEE dispose des instruments de travail ainsi que des outils de communication et de formation nécessaires, comme l'ont également souligné les partenaires sociaux européens.

4.2 La proposition de la Commission satisfait à cette exigence en accordant pour la première fois expressément aux délégués du CEE de tous les États membres la possibilité, qui découle directement du mandat du CEE, de bénéficier d'une formation continue sans perte de revenus.

Cette possibilité de développement des compétences contribuera sans aucun doute à améliorer l'efficacité et la capacité de travail. Mais il aurait également été plus cohérent d'indiquer clairement que les coûts de ces formations doivent être pris en charge par l'entreprise, conformément aux pratiques usuelles en la matière.

(7) Voir à ce sujet l'avis du CESE «Les comités d'entreprise européens: un nouveau rôle pour promouvoir l'intégration européenne», rapporteur: M. Iozia (JO C 318 du 23.12.2006).

4.3 L'intensité et la fréquence de la communication éventuelle entre les membres du CEE sont elles aussi déterminantes pour la capacité de travail de cette instance. Dès lors, le CESE se félicite également que la proposition de la Commission prévoit quelques améliorations dans ce domaine:

- Ainsi, afin d'améliorer sa gestion et sa coordination, le CEE peut prévoir dans l'accord qui l'institue l'établissement d'un «comité restreint» (article 6 e)) qui, conformément à la nouvelle disposition 1d de l'annexe I de la directive, peut compter jusqu'à cinq membres et doit pouvoir se concerter régulièrement.
- Les travailleurs et les directions d'entreprise disposeront ainsi, notamment en cas de circonstances exceptionnelles, d'un point de contact fiable et stable au niveau transfrontalier.

4.4 À dire vrai, cette volonté d'améliorer le fonctionnement pratique du CEE n'est pas convenablement satisfait du point de vue du CESE:

- Comme l'expérience pratique l'a montré, le CEE fonctionne efficacement lorsque l'entreprise offre des possibilités suffisantes de communication. Selon le CESE, c'est surtout le cas dans les entreprises où se tiennent généralement plus d'une réunion par an, avec des réunions préparatoires et de suivi organisées en temps utile sans la présence de la direction, sur la base d'accords le plus souvent volontaires et dépassant le niveau prescrit par la loi. Le CESE est dès lors d'avis que la révision de la directive sur le CEE devrait au moins inciter à étendre la possibilité de tenir des réunions en établissant clairement que les dispositions légales sont à considérer comme des normes minimales.

4.5 D'une manière générale, le CESE aimerait rappeler ici que les États membres ont la faculté, lors de la transposition de la nouvelle directive sur le CEE en droit national, d'aller plus loin que les dispositions minimales de la directive en définissant les moyens prévus pour le fonctionnement du CEE.

- Cela vaut notamment pour l'obligation — introduite par l'article 10.2 et qui doit être approuvée — des délégués du CEE d'informer les représentants des travailleurs des établissements ou, à défaut de représentants, directement les travailleurs, de la teneur et des résultats de la procédure d'information et de consultation au sein du CEE.
- Selon le CESE, les États membres sont tenus de prévoir, lors de la transposition de la directive, des mesures assurant un flux efficace d'information entre le niveau européen et le niveau national ou local de la représentation des travailleurs. Il serait par exemple opportun dans ce contexte de prévoir des dispositions permettant un accès direct aux établissements, au moins pour les représentants nationaux et pour les membres du bureau d'un CEE. Il faudrait également prévoir la possibilité d'organiser au niveau national une rencontre d'information des représentants des travailleurs, lorsqu'un État membre compte plus d'établissements que de représentants au sein du CEE et qu'il n'existe pas d'instance de représentation des travailleurs inter-établissements.

4.6 L'expérience pratique tirée du fonctionnement du CEE impose de ne pas limiter une fois pour toutes ses domaines de consultation au catalogue restreint figurant dans les prescriptions subsidiaires (Annexe 1 a)). La pratique montre que le CEE est saisi de questions bien plus nombreuses que celles liées aux seules restructurations.

Le dialogue avec de nombreuses directions d'entreprise fait apparaître un éventail beaucoup plus large, à savoir par exemple les questions relatives à la formation continue, ou à la santé et la sécurité sur le lieu de travail et à la protection des données. Le CESE se serait attendu à ce qu'il en soit tenu compte lors de la révision de la législation sur le CEE et à ce que soit accordé au CEE un droit de proposition concernant ses domaines de compétence.

4.7 Le CESE approuve l'initiative de la Commission visant à promouvoir la participation de toutes les catégories de travailleurs aux comités d'entreprise européens. À cet égard, il rappelle la proposition, déjà formulée dans des avis précédents, d'inclure également les cadres.

## 5. Améliorer l'application de la directive et accroître le nombre de comités d'entreprise européens

5.1 Aujourd'hui, plus de 12 000 délégués de comités d'entreprise européens au sein de quelque 850 entreprises opérant au niveau transfrontalier nourrissent le tissu démocratique de la société civile européenne. Tout le monde est d'accord pour dire qu'ils améliorent le dialogue social dans ces entreprises et facilitent l'adoption et la mise en œuvre des décisions. Il est dans l'intérêt évident de la Commission européenne d'augmenter le nombre de CEE relevant du champ d'application de la directive. Le CESE y est lui aussi favorable.

Afin d'accroître le potentiel de création de futurs CEE, la refonte de la directive devrait selon le CESE prévoir à l'article 11, paragraphe 2, des dispositions et des mesures efficaces afin que son application soit plus attrayante et qu'il soit plus difficile d'y déroger ou de s'y soustraire en violation de la loi, comme le proposait déjà le document de la Commission sur la consultation des partenaires sociaux <sup>(8)</sup>.

5.2 Le projet de révision à l'examen montre que la Commission européenne accorde aux partenaires sociaux européens une place et une responsabilité importantes dans la mise en œuvre et l'application pratique de la directive sur le CEE.

- Ainsi, l'article 5.2 c) prévoit l'obligation d'informer les partenaires sociaux au niveau européen du début des négociations et de la composition du groupe spécial de négociation qui doit obligatoirement être institué.
- Le rôle positif des organisations syndicales et patronales (européennes), démontré par la pratique, est expressément reconnu, puisqu'il peut être fait appel à elles pour les (re)négociations des accords sur le CEE (article 5.4/point 39 de l'exposé des motifs).

<sup>(8)</sup> Ce document de la Commission envisageait que les États membres soient tenus par la nouvelle directive de prévoir des sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives». Cf. C/2008/660, p. 7.

5.3 Le CESE note également avec satisfaction que la proposition de la Commission améliore sensiblement la situation lors de la phase d'institution d'un CEE.

- La direction de l'entreprise doit ainsi transmettre à toutes les parties intéressées les informations relatives à la structure de l'entreprise et à ses effectifs, indispensables à l'ouverture de négociations (article 4.4).
- On peut s'attendre à ce que ces clarifications indispensables contribuent à l'avenir à prévenir les litiges éventuels à ce propos. Dans le passé, la CJCE a dû intervenir à plusieurs reprises pour régler des différends <sup>(9)</sup>.

5.4 Le CESE estime en outre qu'il serait souhaitable, pour accélérer la création de comités d'entreprise européens, que le délai de négociation prévu jusqu'à la conclusion d'un accord soit beaucoup plus court.

- La durée de négociations actuellement prévue, qui est de trois ans, s'est avérée dans la pratique peu adaptée à la réalité quotidienne, car elle est trop longue. La plupart des négociations relatives à l'établissement d'un CEE ont été conclues dans un délai nettement plus court.
- Dans les cas difficiles, ce long laps de temps a entraîné des interruptions et un retard dans les négociations. Il a de ce fait été parfois impossible de parvenir à un accord conformément aux dispositions de l'article 6 de la directive sur le CEE.

Le CESE préconise en conséquence de réduire dans la nouvelle directive sur le CEE le délai maximal de négociation, par exemple à 18 mois, comme l'avait déjà proposé le Parlement européen en 2001.

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

Le Président du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

5.5 Enfin, le CESE exprime l'espoir que même pendant la période de transposition de la directive révisée en droit national, de nouveaux CEE seront créés. Le CESE part du principe que les accords relatifs à l'instauration de nouveaux CEE conclus pendant cette période seront tout à fait conformes aux dispositions de l'article 6 de la directive 94/45/CE actuellement en vigueur ou à sa transposition en droit national et que ces accords conserveront leur validité avec la nouvelle directive.

**5.6 Seuils actuels et limitations:** Le CESE relève que l'actuelle proposition de refonte de la directive sur le CEE présentée par la Commission maintient l'application de seuils pour la constitution de CEE par les entreprises, l'exclusion de catégories de travailleurs dans certains secteurs (marine marchande) et des restrictions en matière d'information et de consultation à propos de questions économiques («*Tendenzschutz*», protection des orientations idéologiques). Elle prévoit même un nouveau seuil d'au moins 50 travailleurs par État membre pour la représentation au niveau transfrontalier. Ce faisant, il n'est pas tenu compte du fait que dans plusieurs États membres, la représentation des travailleurs doit être assurée même si le nombre d'employés est inférieur à ce seuil. C'est pourquoi la formulation de l'article 5, paragraphe 2 b) (composition du groupe spécial de négociation) et du paragraphe 1 c) de l'annexe I — Prescriptions subsidiaires (composition du CEE) de la proposition de la Commission — devrait prendre en compte l'existence d'instances de représentation des travailleurs au niveau national.

Le CESE considère que ces dispositions sont en nette contradiction avec le droit fondamental de tout travailleur européen à être informé et consulté en temps utile sur toute décision le concernant. Le CESE se serait là aussi attendu à ce que la nouvelle version de la directive traite de cet aspect.

Le Secrétaire général du Comité économique et social européen  
Martin WESTLAKE

<sup>(9)</sup> Voir à ce sujet les arrêts de la CJCE dans les affaires Bofrost (C-62/99), Kühne & Nagel (C-440/00) et ADS Anker GmbH (C-349/01).

## 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:

**Paragraphe 1.5**

Modifier comme suit le 4<sup>e</sup> tiret

«— *La responsabilité de la direction de l'entreprise en ce qui concerne la formation en bonne et due forme des représentants des travailleurs au niveau transnational et national doit être clairement établie. La tentative de mieux coordonner la législation entre les différents niveaux ne doit pas générer de nouvelles incertitudes ou une limitation de cette obligation, et ne doit pas non plus retarder le processus décisionnel.*

<b>Résultat du vote</b>	Voix pour: 43	Voix contre: 91	Abstentions: 5
-------------------------	---------------	-----------------	----------------

**Du paragraphe 3.2 au paragraphe 3.2.3 inclus**

Supprimer ces paragraphes.

<b>Voix pour:</b>	Résultat du vote: 35	Voix contre: 100	Abstentions: 5
-------------------	----------------------	------------------	----------------

**Paragraphe 3.3.2**

Modifier comme suit le 1<sup>er</sup> tiret

«— *L'information doit être conçue de telle sorte dans sa forme et son contenu qu'elle permette aux représentants des travailleurs, afin de se préparer à une consultation éventuelle avec des représentants compétents de la direction, d'examiner de manière approfondie les répercussions possibles des décisions prévues sans retarder le processus décisionnel des entreprises et*

<b>Résultat du vote</b>	Voix pour: 43	Voix contre: 91	Abstentions: 5
-------------------------	---------------	-----------------	----------------

**Paragraphe 4.2**

Modifier comme suit le 2<sup>e</sup> alinéa

«— *Cette possibilité de développement des compétences contribuera sans aucun doute à améliorer l'efficacité et la capacité de travail. Mais il aurait également été plus cohérent d'indiquer clairement que les coûts de ces formations doivent être pris en charge par l'entreprise, conformément aux pratiques usuelles en la matière.*

<b>Résultat du vote</b>	Voix pour: 37	Voix contre: 98	Abstentions: 9
-------------------------	---------------	-----------------	----------------

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers»**

COM(2008) 414 final — 2008/0142 (COD)

(2009/C 175/22)

Le 23 juillet 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers»

COM(2008) 414 final — 2008/0142 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 novembre 2008 (rapporteur: M. BOUIS).

Lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 4 décembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 80 voix pour, 3 voix contre.

## 1. Observations et recommandations

1.1 Le CESE ayant traité, au travers de divers avis, des problématiques liées à la santé et aux droits des patients, prend en considération cette proposition de directive et ce, d'autant qu'au-delà de la réponse aux décisions de la cour de justice européenne, ce texte trouve son fondement dans les des droits du patient et dans la construction d'une coordination des politiques de santé des États membres.

1.2 Le texte réaffirme que les systèmes de santé relèvent de la compétence des États membres et ne modifie pas les pratiques de remboursement des actes. Néanmoins, les dispositions proposées auront à terme une incidence sur les systèmes de santé basés sur la solidarité et leur pérennité financière. Le CESE s'interroge donc sur les modalités concrètes d'application par rapport au principe de subsidiarité dans le domaine de la politique de santé et formule un certain nombre d'observations et de recommandations.

1.3 Préoccupé par le risque d'augmentation des écarts de soins entre les différents groupes composant la société, le Comité souhaite que la directive inscrive le fait que les soins doivent être accordés dans le respect de l'égalité de tous les êtres humains, et que les personnes présentant les plus grands besoins et/ou les plus faibles couvertures sociales se voient également accorder la priorité des soins.

1.4 Le droit fondamental de tout usager d'obtenir les garanties nécessaires à la qualité et à la sécurité pose des obligations de normalisation, de certification et d'évaluation de capacité matérielle et humaine, d'organisation des soins.

1.5 L'accès aux soins de santé transfrontalier sous-entend que les capacités des organisations sanitaires des divers pays soient complémentaires et équilibrées, en termes de prestation technique et humaine, d'équipements médicaux, de responsabilités des prestataires. Ceci suppose une politique d'aide européenne en matière de formation des professionnels et d'équipement sanitaire. Une attention particulière devant être apportée à certains risques médicaux liés à l'accroissement de la mobilité des patients.

1.6 Pour le CESE, ce texte ne doit pas marquer la volonté de généraliser la mobilité des patients mais de proposer un cadre qui permette l'exercice de ce droit, sans omettre le nécessaire aux soins de qualité au plus près de chez soi. Les mécanismes mis en place ne devront pas être disproportionnés au regard de l'ampleur des soins transfrontaliers.

1.7 Préoccupé de la distinction que fait la directive entre soins hospitaliers et soins non hospitaliers, distinction basée plus sur les aspects financiers que sur les réalités de l'organisation sanitaire de chacun des pays, le CESE recommande, conformément au principe de subsidiarité et à l'article 86.2 du traité, que chaque État membre définisse ce qu'il entend par soins hospitaliers ou non.

1.8 L'accès aux soins dans un autre état membre offert à tout citoyen doit se faire sans discrimination telle que défini dans l'article 13 du traité et dans le respect des droits du patient tel qu'énoncés par le CESE <sup>(1)</sup>, en particulier au travers d'un carnet de santé et d'un dossier médical européen dûment renseignés et accessible aux professionnels et au patient lui-même.

1.9 Une effective politique d'information se révèle d'autant plus nécessaire en matière de soins transfrontaliers qu'elle est seule susceptible de donner du contenu au principe d'égalité d'accès aux soins et permettre à un usager de faire des choix libres et éclairés. Elle doit être construite sous la responsabilité de chacun des États membres.

1.10 L'information concerne également les systèmes de recours en cas de préjudice et les modalités de traitement des contentieux; en ce sens la mise en place d'un guichet unique serait pertinente et le recours auprès de la juridiction du lieu de résidence du patient s'avère nécessaire. Par ailleurs, le CESE recommande que le système d'assurance obligatoire soit étendu à tout professionnel.

1.11 Afin de limiter les inégalités d'accès aux soins, les mécanismes concernant les modalités de remboursement a posteriori devront être très attentifs aux délais de remboursement et aux différences de pratiques thérapeutiques, de délivrance de médicaments ou d'appareillage entre le pays de traitement et celui d'affiliation.

1.12 Le système de remboursement doit également être attentif au risque d'inégalité, voire de contentieux du fait de systèmes d'assurance maladie non homogènes et présentant des spécificités nationales: tiers-payant, ticket modérateur, honoraires différenciés, médecin référent, codification des actes.

1.13 L'ensemble des modalités d'information, doivent non seulement répondre à des impératifs de sécurité et de qualité des messages diffusés, mais plus encore constituer un élément permettant le libre choix de l'individu et facilitant l'arbitrage entre compétitivité économique, cohésion, justice sociale et solidarité collective.

1.14 Les points de contact nationaux doivent être en lien avec les diverses associations de travailleurs, de familles et d'usager et coopérer étroitement avec les acteurs de l'assurance maladie pour qu'ils relaient ces informations. Ils doivent également développer des actions d'information/formation à destination des praticiens, des personnels paramédicaux et des travailleurs sociaux sur les possibilités de soins de santé transfrontaliers.

1.15 Une attention toute particulière doit être exercée en ce qui concerne la continuité des soins, le suivi des patients, l'adaptation des dispositifs médicaux, la consommation des médicaments. Il est à cet effet nécessaire que les professionnels et structures de santé se coordonnent en matière de filières et de protocole de prise en charge au long cours des patients.

1.16 La mise en place des réseaux européens de référence doit s'accompagner d'un développement des technologies de l'information, en parfaite interopérabilité, tout patient quelque soit son lieu de vie devant en bénéficier. L'échange d'expertise devrait permettre l'amélioration de la qualité dans les systèmes des États membres au bénéfice de tous les acteurs: institutions, professionnels, patients.

1.17 L'agrégation des données statistiques collectées par les États doit permettre un bilan de l'application de la directive. Elle doit permettre aussi la production d'indicateurs permettant d'appréhender les forces et faiblesses des systèmes de santé ainsi que les besoins et les préférences des populations. Il serait nécessaire que ce rapport soit soumis également au CESE, qui s'engage, quant à lui, à mener un suivi et à émettre éventuellement de nouveaux avis d'initiative.

1.18 L'application d'un véritable droit des patients en matière de soins transfrontaliers nécessite un temps certain d'adaptation afin que s'opèrent une modification profonde des pratiques et également une évolution des mentalités et des formations des professionnels. Elle implique l'intégration dans les règlements nationaux des principes d'une charte européenne des droits et devoirs réciproques des divers acteurs dans le champ de la santé.

1.19 Pour le CESE, il est évident que l'approche retenue ne réussit pas à concilier pleinement la question de la subsidiarité en matière de soins de santé et la nécessité d'un modus operandi cohérent pour les traitements transfrontaliers. La porte est ainsi ouverte à des interprétations divergentes, sources de difficultés judiciaires tant pour les patients que pour les soignants.

## 2. Synthèse de la communication

### 2.1 *Le contexte juridique et politique de la demande*

2.1.1 À la lumière de la jurisprudence de la Cour, la commission a été invitée dès 2003 à étudier les moyens d'améliorer la sécurité juridique en matière de soins de santé transfrontaliers.

2.1.2 La directive sur les services dans le marché intérieur présenté en 2004 comportait des dispositions en la matière. Le parlement et le conseil les ont rejetées, estimant qu'elles ne tenaient pas suffisamment compte des particularités des politiques sanitaires, variant considérablement d'un pays à l'autre, de leurs complexités techniques et des enjeux liés au financement. Il est à noter par ailleurs la sensibilité de l'opinion publique sur ce sujet.

(1) Avis du CESE sur *Les droits du patient*, rapporteur: M. Bouis (JO C 10 du 15 janvier 2008).

La commission a décidé de proposer en 2008 une communication et une directive visant à instaurer un cadre clair et transparent pour la fourniture de soins transfrontaliers dans l'Union. Il s'agit des soins de santé reçus à l'étranger, dès lors que le patient va se faire traiter chez un prestataire de soins installé dans un autre État membre. Pour ce faire, la Commission propose une définition sur les soins hospitaliers et non hospitaliers.

## 2.2 Cadre proposé

2.2.1 La proposition présentée s'appuie sur l'article 95 du traité concernant l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, l'article 152 sur la santé publique et les principes généraux de la charte des droits fondamentaux, tels que repris dans les dispositions du traité modificatif.

2.2.2 Pour atteindre les objectifs, les définitions juridiques et les dispositions générales s'articulent autour de trois axes principaux: les principes communs pour tous les systèmes de santé de l'Union, un cadre spécifique pour les soins de santé transfrontaliers, Une coopération européenne en matière de soins de santé. La directive précise les principes applicables au remboursement des soins de santé dans un autre État membre ainsi que les modalités selon lesquelles les droits des patients seront exercés dans la pratique en distinguant les soins hospitaliers et les soins non hospitaliers.

2.2.3 Cette proposition ne modifie pas le cadre réglementaire existant pour la coordination des régimes de sécurité sociale.

2.2.4 La directive précise les procédures à suivre et prévoit également la mise en place de mécanismes appropriés pour informer et aider les patients par l'intermédiaire des points de contacts nationaux. Tout patient ne pouvant accéder dans un délai raisonnable à des soins de santé dans son propre pays sera autorisé à en bénéficier dans un autre État membre.

2.2.5 La directive incite à une plus grande coopération européenne par la mise en place de réseaux européens de référence, par l'évaluation des technologies de santé, et par le développement des technologies de l'information et de la communication en ligne.

## 3. Observations générales

3.1 Le CESE ayant traité, au travers de divers avis, des problématiques liées à la santé et aux droits des patients, prend en considération la volonté de la Commission européenne de s'intéresser aux soins transfrontaliers.

3.2 Pour le CESE, cette démarche ne doit pas marquer la volonté de généraliser la mobilité des patients mais proposer un cadre permettant l'exercice de ce droit. Les mécanismes mis en place ne devront pas être disproportionnés, par leur échelle ou par leur coût, au regard de l'ampleur de l'activité de soins transfrontaliers.

3.3 Ce texte s'inscrit dans les valeurs de l'Union européenne et dans celles de la charte de Tallinn <sup>(2)</sup>. Ces textes visent à proposer partout en Europe une qualité de soins élevée et leur accessibilité à tous.

3.4 Actuellement, la directive proposée a tendance à ignorer le caractère complexe, varié et divergent des systèmes de santé des 27 États membres. Il est quasiment certain que la directive ne sera pas interprétée de la même façon par les différents systèmes de santé dans différents États membre. C'est pourquoi, le CESE s'interroge sur les modalités concrètes d'application et souhaite que les soins hospitaliers et non-hospitaliers soient clairement définis afin de renforcer la sécurité juridique des patients et des services de santé.

3.4.1 Le texte réaffirme que les systèmes de santé relèvent de la compétence des États membres et tend à respecter pleinement leur responsabilité en matière d'organisation des systèmes de santé, de prestations des soins médicaux et de remboursement des actes. Néanmoins, les dispositions proposées auront à terme une incidence sur les systèmes de santé, leur pérennité financière et le périmètre des droits qui leur sont attachés.

3.4.2 Étant donné les différences considérables en termes de soins dispensés et de leurs coûts, le système de remboursement après paiement de la prestation par le patient présente un risque d'inégalité, voire de contentieux du fait de systèmes d'assurance maladie non homogènes et présentant des spécificités nationales. Le CESE redoute que la directive soit une opportunité pour ouvrir le marché de la santé à la concurrence et, en fait, après l'entrée en vigueur de la directive services de miner la qualité de l'ensemble de la protection de la santé en Europe.

3.4.3 L'efficacité et le bon usage des soins de santé dans un cadre transfrontalier sous-entendent que les capacités des organisations sanitaires dans les divers pays soient complémentaires et équilibrées, en termes de prestation technique et humaine, d'équipements médicaux, de fixation des responsabilités des prestataires.

3.4.4 En tout état de cause, lorsque des soins transfrontaliers sont effectués, les patients sont en droit d'attendre des garanties quant à leur qualité et sécurité. Ce droit fondamental, pose la question de l'harmonisation des procédures de certification, d'évaluation des pratiques professionnelles, de capacité des équipements médicaux, d'organisation du système d'indemnisation en cas de préjudice.

3.4.5 En matière de soins transfrontaliers, une prise en charge de qualité et la confiance dans les soins prodigués dans un pays d'accueil implique qu'un certain nombre de conditions soit réuni pour assurer la continuité des soins, entre autres:

— La vulgarisation d'un carnet de santé personnel et détenu par chaque individu dès sa naissance,

<sup>(2)</sup> Charte signée le 27 juin 2008 par les Ministres de la santé des pays de la région européenne de l'OMS, à Tallinn.



- L'existence d'un dossier médical européen dûment renseigné et accessible aux professionnels et au patient,
- Une formulation commune des protocoles de prise en charge,
- Des pratiques coordonnées de prescription, et notamment la généralisation de l'utilisation du nom de la molécule et non du nom commercial et ce, malgré le fait que les médicaments relèvent des règles du commerce international,
- Une normalisation et une certification des implants, des appareillages et dispositifs médicaux,
- La mise en place d'une démarche d'accréditation voire de certification européenne des équipements hospitaliers médicaux et paramédicaux,
- Une procédure communautaire des autorisations de mise sur le marché des médicaments

Toutes ces conditions nécessitent le développement des nouvelles technologies avec une interopérabilité des systèmes informatiques.

3.4.6 De telles modifications dans l'organisation du système et des pratiques professionnelles nécessitent une évolution des mentalités et des formations des professionnels, mais aussi une évolution juridique de la définition des compétences, du rôle et des responsabilités des autorités sanitaires de chaque pays, ceci implique un temps certain d'adaptation.

3.4.7 La possibilité offerte à tout patient en matière de soins de santé transfrontaliers doit s'inscrire dans un accès égal à l'ensemble des services et des professionnels de santé, sans discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Il nécessite, entre autres, une effective politique de l'information sur deux dimensions:

3.4.7.1 Une information sur l'offre de soins dont tout citoyen doit pouvoir disposer pour décider de recourir à des soins transfrontaliers, publiée sous la responsabilité des tutelles sanitaires. Elles devront également s'assurer de l'accès à cette information pour certains groupes fragilisés, comme les personnes en situation d'isolement social, de précarité.

3.4.7.2 Une information sur la maladie, les traitements possibles avec leur intérêt et leurs risques, les caractéristiques des structures ou des professionnels dispensant ces soins.

3.4.7.3 Ces informations étant dispensées dans le cadre d'une interaction avec un professionnel de santé, cela présuppose que le professionnel est lui-même à jour de ses connaissances sur ce qui existe en Europe. Il est donc essentiel que le lien entre les prestataires de santé et les points de contacts nationaux soit construit, ce qui suppose que des moyens financiers soient dégagés à cet effet. Par ailleurs, la barrière de la langue doit être surmontée.

3.4.8 L'information doit être complète et pertinente pour permettre au patient de faire des choix libres et éclairés et non d'être victime de détournement de clientèle et de dérives commerciales.

3.4.9 De telles obligations d'information sont seules susceptibles de donner du contenu au principe d'égalité d'accès aux soins énoncé par la directive quelque soit le besoin de recours à des soins transfrontaliers.

#### 4. Observations particulières

##### 4.1 Article 3

4.1.1 Le CESE retient que la directive proposée doit s'appliquer sans préjudice des dispositions communautaires préalablement définies et tout particulièrement au regard des règlements 1408/71 et 883/2004.

##### 4.2 Article 4 d)

4.2.1 Le CESE considère la liste des professionnels de santé comme incomplète et souhaite y rajouter les professionnels paramédicaux, tels que les orthophonistes, les orthoptistes...

##### 4.3 Article 5

4.3.1 Le CESE retient en particulier cet article et note que le défi consistera à garantir des soins à l'image des besoins et aspirations des citoyens en leur accordant des droits mais aussi des responsabilités afin de promouvoir bien-être en combinant compétitivité économique, cohésion, justice sociale et solidarité collective. Le CESE sera très attentif à ce que les définitions des normes de qualité et de sécurité ne menacent en rien la diversité des systèmes de santé des Etats membres (Art. 152 § 5).

4.3.2 Le CESE insiste sur l'importance des systèmes de santé pour les populations et tout particulièrement pour les plus démunies, mais aussi sur l'effet d'un meilleur accès aux soins sur la croissance économique et le CESE souligne que tous les investissements permettant l'accès aux soins seront d'autant plus efficaces qu'ils seront coordonnés.

##### 4.4 Article 6

4.4.1 Pour le CESE, il est nécessaire que le mécanisme mis en place en ce qui concerne les remboursements a posteriori soit très attentif au fait que des pratiques thérapeutiques, de délivrance de médicaments ou d'appareillage seront le fait du pays de traitement et non de celui d'affiliation, qui a responsabilité de la mise en place des critères de couverture. Dès lors, il serait nécessaire que des listes de correspondance soit édictées tant pour les taux de remboursement que les obligations en matière de continuité des soins.

4.4.2 Le CESE s'inquiète du surcoût que devra assumer le patient en cas de non remboursement non prévu. A terme, pour assurer la continuité, il va être nécessaire de penser une prise en charge financière de ces traitements par le pays d'affiliation. Ceci peut avoir des impacts importants sur les systèmes de financement.

4.4.3 Le CESE, soucieux d'éviter tout encouragement à une médecine à deux vitesses au double point de vue des patients et des États, estime qu'il est nécessaire que soit éclairci la question des modalités de décompte des coûts dans l'État de traitement et des conditions de paiement. Le CESE souligne qu'en ce qui concerne la facturation, il convient de tenir compte des structures et des pratiques existantes.

#### 4.5 Articles 7 et 8

4.5.1 Le CESE est tout particulièrement préoccupé de la distinction que fait la directive entre soins hospitaliers et soins non hospitaliers. Il note que celle-ci se base plus sur les aspects financiers que sur les réalités de l'organisation sanitaire de chacun des pays.

4.5.2 Alors que la commission propose l'édition d'une liste complémentaire, le CESE recommande, conformément au principe de subsidiarité et à l'article 86.2 du traité, qu'il revienne aux États membres sauf abus manifeste, de définir ce qu'ils entendent par soins hospitaliers. Les paragraphes 1 et 2 devraient être modifiés en conséquence.

#### 4.6 Article 9

4.6.1 Pour le CESE, les systèmes d'autorisation préalables peuvent s'avérer positif, lorsqu'ils sont l'occasion d'une démarche de réflexion et d'information du patient, grâce au dialogue qui peut se créer entre le patient et son organisme de prise en charge. Par ailleurs, ils peuvent garantir des prises en charge de prestation spécifique, tel que le remboursement de frais de transport.

4.6.2 Le CESE considère qu'indépendamment de la publication a priori des critères concernant l'autorisation préalable, qu'il est nécessaire que tout motif de refus soit dûment justifié et explicité au patient.

#### 4.7 Article 10

4.7.1 Pour le CESE, il est important que des dispositifs soient mis en place pour informer les patients pour leur permettre de faire le choix de soins transfrontaliers. Ces informations doivent notamment mettre en évidence les obligations et limites de la prestation ainsi que les modalités de remboursement et le reste à charge pour le patient.

4.7.2 Le CESE recommande que le système d'assurance obligatoire<sup>(3)</sup> soit étendu à tout professionnel et qu'une information soit donnée sur les systèmes de recours en cas de préjudice, relevant de l'accident médical avec ou sans faute (aléa thérapeutique).

4.7.3 Le CESE estime pertinent que soit retenu le principe d'un guichet unique dans le cadre des procédures et dépôt de plainte et que tout contentieux relève de la compétence de la juridiction du lieu de résidence du patient.

4.7.4 Pour le CESE, les services et sites d'information en ligne sont un élément d'information des patients qui méritent d'être développés. Néanmoins les sources et modalité d'informations ne peuvent se résumer à ce seul outil, un grand nombre de nos concitoyens n'ayant pas ou peu accès à Internet. Le risque serait de promouvoir un système de santé à deux vitesses où seules les classes sociales les plus élevées et les mieux informées pourraient bénéficier de l'accès aux soins transfrontaliers.

#### 4.8 Article 12

4.8.1 Les points de contact nationaux doivent être en lien avec les diverses associations de travailleurs, de familles et d'usager de santé et coopérer étroitement avec les acteurs de l'assurance maladie et les organes indépendants des prestataires de soins en tant que relais pertinent des informations. Au-delà, il est nécessaire que ces points de contact développent des actions d'information/formation à destination des praticiens, des personnels paramédicaux et des travailleurs sociaux quant aux possibilités offertes en matière de soins de santé transfrontaliers, chaque État membre étant responsable de la mise en place de son point de contact national.

#### 4.9 Article 14

4.9.1 Le CESE retient cet article qui permet la garantie d'une continuité des soins en matière de consommation de médicament, mais en souhaite une application stricte, compte tenu des risques de surconsommation, voire de trafic qui pourraient se développer. Il note que la directive ne prend pas en considération la délivrance de médicament sur prescription médicale restreinte.

#### 4.10 Article 15

4.10.1 Pour le CESE, cet article répond en partie à son inquiétude quant à l'inégalité dans la qualité des prestations de santé dans les pays membres. Il reste que la mise en place de ces réseaux européens de référence doit s'accompagner d'un développement des technologies d'information et de communication permettant à tout patient quel que soit son lieu de vie d'en bénéficier.

<sup>(3)</sup> Assurance responsabilité civile.

4.10.2 Dans les objectifs des réseaux européens, devraient être également retenus:

- en complément du point 2 a) «l'appréciation et à l'enregistrement des pratiques thérapeutiques»;
- en complément du point 2 d) «la reconnaissance des diplômes et au suivi des codes d'éthiques».

4.10.3 Par ailleurs, s'il est prévu une procédure concernant l'adhésion des membres à ces réseaux, le CESE rappelle l'importance d'une évaluation, voire la mise en place d'une procédure de certification.

4.10.4 Dans la liste de critères et de conditions spécifiques opposables aux réseaux, le CESE souhaite que:

- le point 3.a) ix), soit complété par: «une telle collaboration s'avère des plus nécessaire en particulier en ce qui concerne la participation des usagers dans la définition du délai d'attente justifiable»;

Bruxelles, le 4 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

- Dans le point 3 a) x) soit ajouté «l'incitation à la reconnaissance et à l'observation d'une charte commune des droits du patient garantissant l'application effective de ces droits tant dans son pays d'origine que lors de soins transfrontaliers».

#### 4.11 Article 18

4.11.1 L'agrégation des données statistiques collectées par les États doit permettre un bilan de l'application de la présente directive. Il serait souhaitable que cela permette également de produire des indicateurs permettant d'appréhender plus finement les forces et faiblesses des systèmes de santé et de connaître les besoins et les préférences des populations.

#### 4.12 Article 20

4.12.1 Les modalités d'autorisation préalable devraient être explicitées et envoyées à la commission comme donnée à analyser.

4.12.2 Il serait nécessaire que ce rapport soit soumis également au CESE.

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil du [...] tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital»**

COM(2008) 544 final — 2008/0173 (COD)

(2009/C 175/23)

Le 8 octobre 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 44 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil du [...] tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital» (Version codifiée)*

COM(2008) 544 final — 2008/0173 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), a décidé par 169 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*  
Martin WESTLAKE

**Avis du Comité économique et social européen sur «Proposition de directive du Conseil du déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens»**

COM(2008) 575 final — 2008/0181 (CNS)

(2009/C 175/24)

Le 8 octobre, le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément à l'article 93 et 94 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

«Proposition de directive du Conseil du déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de (codification)»

COM(2008) 575 final — 2008/0181 (CNS).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 449<sup>e</sup> session plénière des 3 et 4 décembre 2008 (séance du 3 décembre 2008), a décidé, par 167 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 3 décembre 2008.

*Le Président du Comité économique et social européen*

Mario SEPI

*Le Secrétaire général du Comité économique et social européen*

Martin WESTLAKE

---

2009/C 175/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la compétitivité des industries des métaux — Contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne» .....	100
2009/C 175/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une filière bois innovatrice et durable dans l'UE — Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi» .....	105
2009/C 175/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs» .....	109
2009/C 175/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers» .....	116
2009/C 175/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil du [...] tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital» .....	122
2009/C 175/24	Avis du Comité économique et social européen sur «Proposition de directive du Conseil du déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens» .....	123

## Prix d'abonnement 2009 (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	1 000 EUR par an (*)
Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par mois (*)
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + CD-ROM annuel	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	700 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	70 EUR par mois
Journal officiel de l'UE, série C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	400 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	40 EUR par mois
Journal officiel de l'UE, séries L + C, CD-ROM mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	500 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), CD-ROM, 2 éditions par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	360 EUR par an (= 30 EUR par mois)
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

(\*) Vente au numéro: — jusqu'à 32 pages: 6 EUR  
— de 33 à 64 pages: 12 EUR  
— au-delà de 64 pages: prix fixé cas par cas

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 CD-ROM 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 publications payantes éditées par l'Office des publications 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>**