

# Journal officiel

## de l'Union européenne

C 339



Édition  
de langue française

Communications et informations

53<sup>e</sup> année

14 décembre 2010

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
<b>Comité économique et social européen</b>		
<b>459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010</b>		
2010/C 339/01	Avis du Comité économique et social européen sur les «Services d'accueil et éducation des jeunes enfants» (avis d'initiative) .....	1
2010/C 339/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement durable des zones côtières» (avis d'initiative) .....	7
III Actes préparatoires		
<b>Comité économique et social européen</b>		
<b>459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010</b>		
2010/C 339/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté» COM(2009) 634 final – 2009/0176 (COD) .....	13
2010/C 339/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le programme européen d'observation de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013)» COM(2009) 223 final – 2009/0070 (COD) .....	14
2010/C 339/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une méthode harmonisée de classification des réclamations et demandes des consommateurs et de communication de données y afférentes» COM(2009) 346 final .....	20

FR

Prix: 4 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2010/C 339/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération» COM(2009) 362 <i>final</i> – 2009/0099 (COD) .....	24
2010/C 339/07	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 concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique» COM(2009) 248 <i>final</i> .....	29
2010/C 339/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique» COM(2009) 499 <i>final</i> – 2009/0140 (COD) «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité bancaire européenne» COM(2009) 501 <i>final</i> – 2009/0142 (COD) «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles» COM(2009) 502 <i>final</i> – 2009/0143 (COD) «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des marchés financiers» COM(2009) 503 <i>final</i> – 2009/0144 (COD) .....	34
2010/C 339/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude» COM(2009) 511 <i>final</i> – 2009/0139 CNS .....	41
2010/C 339/10	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 – Politique de qualité des produits agricoles» COM(2009) 234 <i>final</i> .....	45
2010/C 339/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz et abrogeant la directive 2004/67/CE» COM(2009) 363 <i>final</i> – 2009/0108 (COD) .....	49
2010/C 339/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Contribuer au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce» COM(2009) 215 <i>final</i> .....	53



## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

459<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 20 ET 21 JANVIER 2010**Avis du Comité économique et social européen sur les «Services d'accueil et éducation des jeunes enfants»**

(avis d'initiative)

(2010/C 339/01)

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

Le 14 juillet 2009, 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:

*«Services d'accueil et éducation des jeunes enfants».*

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 décembre 2009.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 194 voix pour et 3 abstentions.

**Préambule**

Les États membres sont responsables de l'éducation et de l'accueil de tous les enfants sur leur territoire. Il existe différentes formes d'éducation et d'accueil, dont les noms, la teneur et les objectifs ont changé durant ces quinze dernières années. La définition et les termes utilisés pour l'accueil des jeunes enfants ont évolué. Éduquer et accueillir les enfants, ce n'est pas seulement leur donner un environnement sûr, mais également veiller à l'éducation et l'accueil dont ils ont besoin pour s'épanouir et développer leur propre potentiel en leur procurant le soutien émotionnel, physique, social et éducationnel dont ils ont besoin. L'éducation et l'accueil de la jeune enfance recouvrent une vaste gamme de services fournis aux enfants de leur naissance à leur scolarisation. La

garde après l'école recouvre l'ensemble des services fournis aux enfants d'âge scolaire en dehors des heures d'école, c'est-à-dire l'après-midi, les week-ends et pendant les vacances scolaires.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le Comité reconnaît et soutient les efforts entrepris par la Commission européenne et les États membres pour développer et renforcer des structures d'accueil des enfants accessibles, abordables et de qualité, comprenant une éducation des enfants en bas âge et des formules de prise en charge pour tous les enfants. Dans le même temps, de nombreuses mesures doivent être encore prises pour garantir que tous les enfants bénéficient de ces services.

1.2 Le Comité reconnaît l'importance d'une approche globale et complète en matière d'accueil des enfants, afin d'avoir une meilleure compréhension des procédures connexes et de parvenir à des progrès humains, économiques et sociaux. Les États membres doivent laisser les individus et les familles libres de faire des choix personnels, de prendre des décisions et d'exprimer leurs préférences sur la forme et la durée de l'accueil de leurs enfants. À cet égard, les décideurs politiques devraient prendre en considération les différents besoins, les conflits de valeurs et d'intérêts relatifs aux questions suivantes:

- intérêt majeur de l'enfant (1);
- aide aux parents, éducation parentale, responsabilisation;
- problèmes démographiques (y compris le taux de natalité et l'augmentation rapide du nombre de retraités);
- besoins du marché du travail;
- éducation et formation tout au long de la vie;
- égalité des chances pour les femmes et les hommes;
- disparités de la répartition géographique (villes, campagne, lieux reculés);
- conciliation de la vie professionnelle, familiale et privée;
- structures d'accueil et éducation de qualité, accessibles et abordables pour les enfants;
- citoyenneté active;
- solidarité entre les générations;
- lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1.3 Le Comité reconnaît qu'il y a des différences entre les politiques familiales des États membres, et par conséquent entre leurs politiques d'accueil des enfants. Toutefois, les objectifs de Barcelone ainsi que d'autres documents de l'Union sur le sujet définissent des visées assez universelles. (2).

1.4 Le Comité demande instamment que l'on prête attention à des groupes particuliers d'enfants, et en premier lieu aux groupes les plus vulnérables d'enfants présentant des besoins spécifiques - handicapés, migrants, minorités ethniques, exclus sociaux, et aussi ceux vivant sans leurs parents - pour lesquels le système d'accueil joue le rôle important de les préparer à la scolarité et de leur assurer la réussite scolaire. Le Comité plaide aussi pour que soit accordée une aide supplémentaire aux parents d'enfants des catégories susmentionnées.

(1) Dans le cadre de la stratégie de la Commission «Vers une stratégie sur les droits de l'enfant», lancée le 4.7.2006 (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12555.htm>).

(2) En mars 2002, le Conseil européen de Barcelone a reconnu l'importance de la prise en charge des enfants en matière de croissance et d'égalité des chances et lancé cet appel: «les États membres devraient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans».

1.5 Le Comité, en accord avec l'agenda social et d'autres documents stratégiques pertinents, voit dans les structures d'accueil de l'enfant de haute qualité l'occasion d'améliorer la qualité de vie et la conciliation de la vie professionnelle, familiale et privée pour tous les membres des familles, et, tout en renforçant la participation des femmes au marché du travail, de générer un revenu plus important pour les familles.

1.6 Le Comité se félicite que différentes formes de garde et de services soient disponibles pour des enfants de différentes tranches d'âge, non seulement pour ceux d'âge préscolaire, mais aussi ceux d'âge scolaire, avec des services de garde après la classe ou pour le temps libre et des activités d'éducation non formelle. Il conviendrait de fournir à tous les enfants des services accessibles, abordables et de qualité.

1.7 Le secteur économique de la garde d'enfants progresse rapidement; toutefois, des améliorations sont à faire concernant la qualification du personnel et la reconnaissance de celle-ci, l'équilibre entre les sexes, la reconnaissance sociale de l'activité et sa rétribution, pour les prestataires de service de garde formel, mais plus encore informel; un soutien leur permettrait de fournir une gamme de services plus variée afin de répondre aux divers besoins. Alors que l'objectif est d'éduquer et d'accueillir tous les enfants, il convient de rappeler la nécessité d'une approche flexible, durable et sensible afin de fournir une large gamme de services correspondant aux droits et aux besoins de différents groupes d'enfants.

1.8 Il convient que les besoins des familles et des enfants vivant dans des endroits ou des régions défavorisés et reculés soient mieux pris en compte et à différents niveaux, y compris par l'intervention communautaire et le soutien des pouvoirs publics. Différentes formes de services - intégrés, à domicile, aide aux parents etc. - peuvent correspondre à la diversité des besoins des enfants et de leurs familles.

1.9 Le Comité encourage résolument la reconnaissance de la responsabilité des États membres et l'activité croissante des partenaires sociaux en vue de contribuer à améliorer les possibilités d'éducation et de garde pour tous les enfants; il est également favorable à ce qu'ils utilisent tous les moyens possibles pour contribuer à la disponibilité et la réussite de ces services. Les employeurs peuvent fournir eux-mêmes un service de crèches, ou aider financièrement la garde d'enfants. Les syndicats et les organisations de la société civile peuvent apporter leur aide pour sensibiliser à l'importance de ce service et en assurer le suivi et l'évaluation. Les États membres peuvent instaurer des incitations fiscales pour les employeurs qui prennent des dispositions afin de fournir des services d'accueil et de garde pour les enfants.

1.10 Conformément aux principes communs de flexicurité et à l'approche fondée sur le cycle de vie, la proposition à l'examen doit, selon le Comité, être vue dans le contexte de difficultés liées aux besoins des enfants âgés de moins de trois ans et ayant atteint l'âge du début de scolarité, en matière d'accueil et d'éducation. Le recours à un horaire de travail flexible négocié pour les parents s'est avéré valable dans ce contexte.

1.11 Les partenaires sociaux jouent un rôle important pour ce qui est de soutenir la mise en œuvre par les États membres des politiques d'accueil et d'éducation des enfants et une approche globale.

## 2. Historique

2.1 La recommandation du Conseil concernant la garde d'enfants (92/241/CEE) pour «établir des critères définissant la qualité des services de garde d'enfants» montrait déjà, en 1992, l'importance du rôle de la garde d'enfants; toutefois, son étendue et sa portée ont beaucoup changé depuis. En 1996, le Réseau sur les modes de garde des enfants dans la CE se concentrait sur les objectifs de qualité dans les services pour les jeunes enfants, sans considérer le nombre ou la proportion d'enfants fréquentant des structures d'éducation ou d'accueil.

2.2 Dans l'UE à 25 <sup>(3)</sup>, le nombre d'enfants n'ayant pas atteint l'âge scolaire était estimé à environ 30 millions. Parmi tous ces enfants, moins de 25 % des enfants de moins de trois ans fréquentaient des structures d'accueil formelles, contre plus de 80 % pour ceux entre trois ans et l'âge scolaire, mais cette répartition était très inégale parmi les États membres, suivant leurs politiques nationales, leur système de congé maternel ou parental, leurs traditions et valeurs. Il y a de fortes disparités pour les modes d'accueil et leur qualité, les horaires et le nombre de jours passés dans ces structures.

2.3 Les services d'éducation et de garde d'enfants se trouvent à différents stades de développement dans les États membres de l'UE, et continuent d'être l'un des secteurs du marché et de la prestation de services enregistrant la croissance la plus rapide en Europe, en partie grâce aux objectifs de Barcelone. Il faudrait toutefois avoir plus d'ambition, dans l'optique de fournir la possibilité pour tous les enfants de diverses formes d'accueil, en gardant à l'esprit la diversité des origines et des besoins des enfants et de leurs familles.

2.4 L'importance de fournir des services de garde d'enfants de qualité, en tant que composante essentielle de la politique visant l'égalité entre les hommes et les femmes et la participation croissante des femmes au marché du travail, a été soulignée par le Conseil européen et la Commission, et figure parmi les «objectifs de Barcelone» définis en 2002. Elle trouve son fondement dans la stratégie de Lisbonne de 2000 et de 2008. Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire a analysé les réalisations dans ce domaine et a fixé d'autres obligations: Les États membres devraient «éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici 2010, des structures

d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. <sup>(4)</sup>» Dans certains pays, davantage d'efforts sont nécessaires en vue de prendre les mesures d'application nécessaires.

2.5 La communication de la Commission européenne sur les changements démographiques donne un aperçu des facteurs qui contribuent au vieillissement de l'Europe: bas niveau des taux de fécondité, qui entraîne une réduction de la population active et un accroissement de la pression sur les dépenses publiques <sup>(5)</sup>. En mars 2006, le Conseil européen a mis l'accent sur la nécessité d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée dans le but d'atteindre la croissance économique, la prospérité et la compétitivité, et a approuvé le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. <sup>(6)</sup> Dans sa deuxième communication sur le thème «Promouvoir la solidarité entre les générations», la Commission réagit au problème des changements démographiques et sociaux, en tenant compte aussi des difficultés éventuelles de financement et d'offre de biens et de services, dont la garde d'enfants <sup>(7)</sup>.

2.6 Les citoyens et les représentants de la société civile consultés par la Commission ont fait part de leur préoccupation quant au fait qu'avoir des enfants influe beaucoup plus nettement sur les perspectives d'emploi des femmes que celles des hommes. Le taux d'emploi des femmes avec des enfants à charge n'est que de 65 %, contre 91,7 % pour les hommes. Les femmes doivent faire face aux conséquences de préjugés fondés sur des stéréotypes relatifs à leurs responsabilités domestiques et à leur aptitude à l'emploi <sup>(8)</sup>. Cela peut se traduire par le retour sur le marché du travail d'un nombre inférieur de femmes après la naissance de leur enfant.

2.7 La pauvreté des enfants en Europe <sup>(9)</sup> et l'objectif que la Convention sur les droits de l'enfant (CRC) <sup>(10)</sup> soit appliquée dans toute l'UE sont des aspects essentiels vu que, comme la Commission le déclare dans sa communication, la pauvreté des parents et l'exclusion sociale limitent sérieusement les possibilités des enfants durant leur vie; il est par conséquent vital de briser le cycle de la pauvreté <sup>(11)</sup>.

<sup>(4)</sup> Mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire, COM(2008) 638.

<sup>(5)</sup> CE, L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité, COM(2006) 571 final.

<sup>(6)</sup> Voir annexe II aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 23 et 24 mars 2006: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/89014.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/89014.pdf).

<sup>(7)</sup> CE, Promouvoir la solidarité entre les générations, COM(2007) 244 final.

<sup>(8)</sup> Communication de la Commission «Résumé à l'intention des citoyens – Améliorer les dispositions en matière de congé de maternité pour mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle» ([ec.europa.eu/social/BlobServlet?ocId=611&langId=fr](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?ocId=611&langId=fr)); position commune de la plate-forme sociale sur la révision de la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental, janvier 2009.

<sup>(9)</sup> La pauvreté et le bien-être des enfants dans l'Union européenne – Situation actuelle et voie à suivre, CE, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008.

<sup>(10)</sup> Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

<sup>(11)</sup> Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant (COM(2006) 367 final), Bruxelles, 2006.

<sup>(3)</sup> La garde d'enfants dans l'UE en 2006, Eurostat/08/172. La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et n'avaient pas été priées de rassembler des données antérieurement à cette date.

2.8 Entre 1986 et 1996, la Commission a mis en place un groupe transnational, le Réseau sur les modes de garde des enfants, pour traiter de trois domaines particuliers: les services pour les enfants, les congés parentaux, les hommes en tant que gardes d'enfants. Le réseau a fixé 40 objectifs qui procurent un cadre pour les actions à venir. Cela manifeste l'engagement politique de l'UE dans les services de garde d'enfants et les objectifs qui leur sont liés.

2.9 De nombreuses recherches, documents d'orientation, analyses, ont été produits pour en apprendre davantage sur les besoins des familles et des enfants, ainsi que sur les dispositions en cours ou envisagées <sup>(12)</sup>. Les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants ont fait l'objet de débats et d'études à partir de différentes approches, comme l'attestent les documents publiés ces dernières années par la Commission européenne et ses agences: l'approche des droits de l'enfant <sup>(13)</sup>, les questions éducatives <sup>(14)</sup>, la situation actuelle de la garde d'enfants dans l'UE et son avenir <sup>(15)</sup>, le symposium sur la nécessité d'améliorer les structures d'accueil et d'éducation <sup>(16)</sup>, la composante de politique sociale, visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des catégories d'enfants les plus vulnérables, tout comme les recherches et les évaluations de projets <sup>(17)</sup>.

### 3. Observations générales

3.1 Dans sa communication de 2006 <sup>(18)</sup>, la Commission a déclaré que les droits de l'enfant sont une priorité pour l'UE et que les États membres sont tenus de respecter la Convention des

<sup>(12)</sup> Petite enfance, grands défis, OCDE, 2001; Structures d'accueil des enfants en Europe, Foundation Findings, Eurofound, 2009; Families and childcare services (Les familles et les structures d'accueil des enfants), Eurofound, 2009; Early Childhood Education and Care key lessons from research and policy makers, NESSE, 2009; Les services de gardes d'enfants: une analyse comparative de 30 pays européens, Commission européenne, 2009; La pauvreté et le bien-être des enfants dans l'Union européenne, CE, 2008; Changing Childhood in a Changing Europe (Une enfance qui change dans une Europe qui change), Fondation européenne de la science, 2009; Bébés et employeurs, OCDE, 2007; L'éducation aujourd'hui: la perspective de l'OCDE, 2009; L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe: réduire les inégalités sociales et culturelles, Eurydice, 2009; Out of school care services for school aged children, Eurofound, 2007; Employment developments in childcare services for school-aged children, Eurofound, 2006; Rapport de l'UNICEF fiche N° 8, The Child-care Transition, Florence, 2008; Early Matters (Symposium du NESSE sur la petite enfance), Bruxelles, 2008.

<sup>(13)</sup> Vers une Stratégie Européenne sur les Droits de l'Enfant, 2006.

<sup>(14)</sup> Communication de la Commission sur le thème «Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation», COM(2006) 481 final.

<sup>(15)</sup> Childcare services in the EU- what future? (Services de garde d'enfants dans l'UE: quel avenir?), Eurofound.

<sup>(16)</sup> Early matters, symposium du NESSE sur les structures d'accueil et d'éducation de la petite enfance, octobre 2008, Bruxelles.

<sup>(17)</sup> Lutter contre les inégalité sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil de la jeune enfance en Europe, Eurydice, 2009, Education et accueil de la petite enfance – enseignements clés pour les décideurs politiques, NESSE, 2009.

<sup>(18)</sup> Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant (COM(2006) 367 final).

Nations unies relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs ainsi que les objectifs du millénaire pour le développement. En mars 2006, le Conseil européen a invité les États membres à «prendre les mesures nécessaires pour réduire rapidement et sensiblement la pauvreté touchant les enfants, en donnant à tous des chances égales, quelle que soit leur origine sociale <sup>(19)</sup>». Dans le contexte du présent avis, cela signifie donner à tous les enfants la possibilité de recevoir une éducation en bas âge et après le temps scolaire adaptée aux exigences de leur développement et à la situation de leur famille, ainsi que d'avoir accès à des structures d'accueil de qualité, accessibles, flexibles et à un prix abordable, jusqu'à l'âge de 14 ans minimum.

3.2 Le développement des formules de prise en charge des enfants donne plus de possibilités aux parents de concilier leur vie professionnelle, privée et de famille. Cela s'applique en particulier aux femmes qui, face à des possibilités de garde inadéquates, sont davantage susceptibles de renoncer à travailler, de ne pas trouver d'emploi ou de ne pas pouvoir bénéficier d'aménagements professionnels appropriés. Cela les empêche de réaliser pleinement leur potentiel et de protéger leur famille contre la pauvreté. Cette question est clairement liée aux problèmes démographiques, vu que le manque de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale fait diminuer le taux de fécondité.

3.3 Le cadre juridique de l'Union européenne comporte une série de mesures législatives qui interdisent toute discrimination entre les sexes. Toutefois, les femmes réduisent souvent leur temps de travail ou prennent des congés plus longs pour s'occuper de leurs enfants, avec pour conséquence un salaire et une retraite inférieurs, ainsi qu'une «pauvreté active», particulièrement dans les familles monoparentales ou nombreuses. Bien que les réductions de temps de travail soient une question de choix personnels, elles peuvent être liées, entre autres choses, au manque de services appropriés aux enfants.

3.4 Les parents devraient avoir une liberté de choisir la date de leur congé parental et l'associer le cas échéant à des possibilités de garde d'enfants appropriées. À cet égard néanmoins, il convient de prendre aussi en considération les politiques nationales, les priorités, les besoins des entreprises, la pression sociale et les besoins des enfants; les changements doivent être assez sensibles pour engendrer des mesures spécifiques.

3.5 Dans l'ensemble de l'UE, plus de 6 millions de femmes de 25 à 49 ans déclarent être forcées à ne pas travailler ou à ne pouvoir travailler qu'à temps partiel à cause de leurs responsabilités familiales; pour plus d'un quart d'entre elles, la raison invoquée est le manque de structures de garde d'enfants, ou leur coût <sup>(20)</sup>.

<sup>(19)</sup> Cf. le paragraphe 72 des conclusions de la présidence – 23-24 mars 2006 (réf. note de bas de page n° 6 ci-dessus).

<sup>(20)</sup> Structures d'accueil des enfants en Europe, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound): <http://www.eurofound.europa.eu>.

3.6 L'accès à des structures d'accueil et d'éducation de qualité, accessibles et à un prix abordable, y compris après le temps scolaire, est non seulement une garantie que les enfants passent du temps dans un environnement sain, favorable à leurs besoins de développement, mais aussi l'occasion de permettre aux parents, et en premier lieu aux femmes, de travailler. Des structures de garde de qualité ont une incidence sur la qualité de vie et sur l'avenir des enfants, des parents, des familles, des communautés.

3.7 La réalisation des différents objectifs de l'UE relatifs à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, aux objectifs de Barcelone et au-delà, mais aussi à la situation démographique, à la solidarité entre les générations, à l'égalité des chances pour les hommes et les femmes et à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale dépend entre autres des dispositions en matière de garde d'enfants. Des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de permettre ces possibilités en se fondant sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

3.8 En tant que secteur à la progression rapide, les services pour les enfants procurent aussi un nombre croissant d'opportunités d'emplois, en recrutant de plus en plus de femmes, mais aussi d'hommes<sup>(21)</sup>, surtout quand les exigences en matière de diplômes et de qualifications professionnelles sont plus importantes, ainsi que la reconnaissance sociale et le salaire.

3.9 Une grande partie des États membres ont défini des ensembles de mesures visant à promouvoir une meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée qui tiennent compte des besoins des différents marchés nationaux du travail et de la diversité des traditions et cultures présente en Europe. La gamme des services d'accueil de l'enfant, vaste et souple, fait partie d'un dispositif plus large, avec un ensemble d'autres instruments existant dans le même domaine. Ceux-ci comprennent des programmes d'insertion sociale, des dispositifs d'assouplissement du temps de travail, le congé parental et d'autres formes de congés, afin de promouvoir la conciliation de la vie familiale, professionnelle et privée, les droits de l'enfant, et par leur entremise le développement économique et social des pays de l'Union.

#### 4. Observations particulières

4.1 La garde d'enfants est un secteur qui connaît une croissance forte dans l'UE, avec un minimum de normes établies, et qui est en train de changer de nature. S'intéresser aux besoins des enfants sous l'angle de l'importance des premières années de la vie, de la prestation de services considérée comme un investissement pour préparer à la scolarisation, à la réussite scolaire et plus tard à la vie adulte autant qu'aux jeunes années, est un concept relativement nouveau, qui sert avant tout l'intérêt de l'enfant, mais aussi celui de la communauté et de la société dans son ensemble<sup>(22)</sup>.

4.2 Jusqu'à une date récente, les dépenses publiques liées à la garde d'enfants se sont souvent concentrées sur les enfants entre trois ans et le début de la scolarisation, afin de les préparer à celle-ci. L'investissement en matière d'accueil des enfants gagnerait toutefois à être orienté vers les enfants plus jeunes, et aussi ceux qui fréquentent l'école jusqu'à 14 ans. Cela signifie non seulement

fournir un meilleur service de garde de jour, quand les parents sont au travail, mais aussi proposer des activités et un système d'accueil et d'éducation hors du temps scolaire, et des activités de loisir pour tous. Il est prouvé que cela est très efficace pour préparer à l'âge adulte, tout en offrant des moments plaisants et sans danger.

4.3 La socialisation et le développement d'un système de valeurs constituent une composante essentielle de l'éducation familiale complétée par celle fournie par les services d'accueil et d'éducation formels des jeunes enfants. Il existe d'autres prestataires qui dispensent une éducation non formelle – organisations non gouvernementales en faveur des enfants et de la jeunesse, centres d'enfants ou de jeunes – et contribuent à l'acquisition de savoir-faire et de compétences utiles pour la vie pratique, jouant ainsi un rôle dans le processus d'apprentissage tout au long de la vie. 70 % de nos connaissances et compétences se développent grâce à l'éducation informelle. Il convient donc de reconnaître et de soutenir toutes les formes possibles d'éducation.

4.4 Dans certains cas particuliers – enfants handicapés, enfants migrants, parents atteints de troubles de la santé mentale, etc. – le système de garde peut permettre aux enfants de rester avec leurs familles et de ne pas être placés. L'existence de formes variées d'accueil des enfants est une composante vitale du développement économique et social; elle joue un rôle particulièrement essentiel dans des zones défavorisées, et pour des populations ou des ménages défavorisés vivant par ailleurs dans des zones plus favorables. La prestation de services à l'enfance contribue à traiter les problèmes sociaux, économiques et sanitaires auxquels ces ménages défavorisés sont confrontés, ainsi qu'à faciliter l'insertion sociale des groupes victimes d'exclusion.

4.5 Compte tenu de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant<sup>(23)</sup>, la Commission devrait mener une étude parallèle pour évaluer l'impact sur l'enfant des mesures proposées. Il faut que l'on s'occupe bien de l'enfant et que l'on assure son bien-être personnel. Non seulement le bien-être de l'enfant et la valeur de l'enfance à ce stade de vie extrêmement important sont décisifs intrinsèquement, mais les enfants constituent aussi la main-d'œuvre de l'avenir et un manque de soins et de soutien dans les premières périodes de la vie pourrait conduire à des échecs au plan scolaire et dans l'intégration ultérieure à la société.

4.6 La prestation d'un service de garde d'enfants est une forme d'emploi qui concerne traditionnellement davantage les femmes; il est toutefois souhaitable de viser l'égalité des sexes et la mixité de l'emploi, en introduisant une plus grande proportion de travailleurs masculins. Une formation générale et professionnelle de haute qualité, un contrôle professionnel et une plus grande reconnaissance sociale due à de plus hauts salaires sont la garantie d'une meilleure fourniture de services et d'une répartition plus équilibrée entre hommes et femmes au sein des travailleurs.

(21) Notamment au moyen de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi mentionnée précédemment.

(22) P. Reid, D. White: Eurofound, Out of school care services for children living in disadvantaged areas, Luxembourg, Office des publications officielles de la CE, 2007.

(23) Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49. <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>.

4.7 Selon les objectifs de Barcelone, d'ici à 2010, des structures d'accueil de jour doivent être mises en place pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans et pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire; aucune disposition spéciale n'est toutefois prévue concernant les différentes formes d'accueil. Il est urgent de créer une plateforme européenne en vue de les classer et de les améliorer selon des critères de qualité, de flexibilité, d'accessibilité géographique et financière. Reste encore la question de savoir ce qu'il advient des enfants qui ne peuvent être accueillis, en dépit des besoins de garde. Des recherches et des données plus pertinentes sont nécessaires afin de pouvoir débattre de ces questions et des réponses qu'il est envisageable d'y apporter.

4.8 Concernant la qualité des structures d'accueil des enfants, les informations disponibles sur les services de garde informels à domicile sont très limitées; de nombreux prestataires sont sans qualifications, ne sont pas formellement enregistrés, et restent en

dehors des systèmes de suivi reconnus. Ces travailleuses ne relèvent pas des canaux officiels d'emploi et ne bénéficient par conséquent pas de la protection sur le lieu de travail appropriée. Les États membres et les collectivités locales devraient s'engager à assurer la qualité de la prise en charge des enfants sous toutes ses formes. En effet, ces dispositifs de garde informels mettent aussi les enfants en danger. Les partenaires sociaux devraient plaider pour la réglementation et la transparence non seulement du secteur des services professionnels d'accueil à l'enfance, mais aussi de toutes les formes de garde à domicile et informelles en soutenant et en exigeant une formation et un contrôle professionnels. Des incitations fiscales devraient contribuer à mettre en place des formules de prise en charge de meilleure qualité. Compte tenu du nombre élevé de femmes actives dans ce secteur, améliorer les conditions de travail et les qualifications dans celui-ci contribuerait également à la réalisation de la stratégie générale de l'UE dans ce domaine <sup>(24)</sup>.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

---

(24) Avis du CESE, JO C 277 du 17.11.2009, p. 102.

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement durable des zones côtières»

(avis d'initiative)

(2010/C 339/02)

Rapporteur: **M. BUFFETAUT**

Le 26 février 2009, 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 développement durable des zones côtières».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 octobre 2009.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour et 4 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souligne que les 136 000 kilomètres de rivage que possède l'UE constituent un atout considérable, mais que la pression démographique, foncière, agricole, économique et touristique dans ces zones peut constituer un danger pour leur attractivité même et leur futur. Seules des politiques fondées sur la notion de développement durable, tant sur le plan économique, social qu'environnemental peuvent assurer un avenir serein aux régions côtières.

1.2 À cet effet le CESE formule les recommandations suivantes:

#### 1.2.1 Sur le plan de la protection de l'environnement

- la mise en place d'un réseau des gestionnaires des zones marines protégées et la création d'un label européen pour ces zones;
- la création d'une banque de données européenne des bonnes pratiques législatives et réglementaires en matière de protection du patrimoine côtier, entre les États membres;
- une attention soutenue à la question trop ignorée de l'artificialisation du littoral (hormis les ouvrages protégeant les patrimoines naturels, historiques et culturels et l'existence même des populations) et la création d'un réseau européen d'observation de l'impact des ouvrages gagnés sur la mer s'appuyant sur les laboratoires de recherche marine;
- la création d'un comité scientifique et technique des régions maritimes destiné à anticiper et proposer des solutions aux conséquences de la montée du niveau de la mer et pour les régions polaires de la débâcle des glaces arctiques;
- le développement de l'information et de la sensibilisation sur l'environnement marin.

#### 1.2.2 Transports

Le CESE réaffirme son soutien au programme du réseau transeuropéen de transport dont la réalisation serait un moyen de soutien à l'économie européenne. Pour le développement durable des zones côtières, il souligne notamment l'intérêt des projets suivants: les autoroutes de la mer (mer Baltique, arc Atlantique, Europe du Sud-Est et Méditerranée occidentale), l'axe ferroviaire rail Baltica, l'axe ferroviaire du corridor intermodal mer Ionienne/mer Adriatique. Cette augmentation utile du transport maritime et ferroviaire devra être accompagnée d'une bonne maîtrise des pollutions induites.

#### 1.2.3 Activités économiques littorales en difficulté

Le CESE souligne la nécessité de bien orienter les interventions du Fonds social européen, du Fonds européen de développement régional et du Fonds européen pour la pêche vers les régions côtières en particulière difficulté afin de faciliter la transition de ces zones vers de nouvelles activités économiques.

Il appelle l'attention sur les coûts que les États membres et l'Union européenne devront supporter pour les investissements et les ouvrages destinés à contenir la montée prévisible du niveau des mers, coûts qui se traduiront en charges budgétaires importantes.

Il relève que les incidences du changement climatique sur les zones côtières sont susceptibles d'entraîner des déplacements de population qui auront des conséquences sociales et des incidences sur l'emploi qu'il convient d'anticiper.

#### 1.2.4 Tourisme

Le CESE préconise l'organisation, à échéances régulières, d'une conférence européenne du tourisme balnéaire responsable, par exemple sous l'impulsion conjointe du Comité des régions et du CESE, qui serait une occasion de confronter les bonnes pratiques à travers l'UE.

Il soutient également la définition pour l'ensemble de l'UE de critères de qualité environnementale pour les stations balnéaires, les ports et les marinas.

### 1.2.5 *Changement climatique*

Le CESE préconise le lancement d'un programme de coopération européenne de la recherche sur les modes d'adaptation des zones côtières à l'augmentation du niveau des mers ainsi que la création d'un réseau d'information mutuelle entre centres de recherche ainsi que la création d'un comité scientifique et technique européen chargé d'anticiper et de prévoir quelles réponses concrètes donner au défi de l'élévation du niveau des eaux.

### 1.2.6 *Sensibilisation à l'environnement marin*

Le Comité recommande le développement d'actions de sensibilisation à l'environnement marin et aux enjeux que celui-ci représente pour le bien des générations actuelles et futures. Ces actions devraient être avant tout ciblées sur les écoles et sur le grand public. Elles pourraient être organisées durant les périodes de vacances dans les zones côtières.

## 2. Introduction

2.1 Les populations du 21<sup>e</sup> siècle se déplacent vers la mer. Ce tropisme est général et certaines des métropoles géantes, telles Shanghai, Tokyo, Osaka et Hong Kong se développent sur les rives de l'océan et notamment sur les petits fonds. Les prévisionnistes estiment que ce mouvement se poursuivra sur tous les continents.

2.2 L'UE n'échappe pas à ce phénomène et ne peut s'en désintéresser et cela d'autant plus qu'elle possède 136 000 kilomètres de côtes et que les régions maritimes de l'UE contribuent pour environ 40 % du produit intérieur brut et regroupent 40 % de la population.

2.3 Les zones côtières apparaissent donc comme des sources de prospérité économique mais aussi comme des lieux de qualité de vie et de bien-être social. Si les côtes sont attractives, elles concentrent de nombreuses activités sur des espaces limités et contraints: tourisme, pêche, agriculture, activités portuaires et aéroportuaires, villes en croissance, activités économiques, infrastructures de transport etc. Toutes ces activités ont un impact parfois lourd sur les écosystèmes. Les zones côtières sont des lieux de confrontation entre divers usages liés aux activités humaines. Et parmi les écosystèmes marins ceux qui se situent dans les petits fonds marins littoraux sont de très loin les plus riches en biodiversité.

2.4 Les activités humaines se concentrent sur des bandes côtières par définition limitées et de surcroît menacées par l'élévation du niveau de la mer et l'érosion. Il en résulte des menaces pour la qualité de vie, les zones naturelles, les écosystèmes terrestres et marins.

L'UE ne pouvait rester indifférente à ces situations et à ces enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

2.5 En 2000 la Commission a publié une communication sur la gestion intégrée des zones côtières en Europe (GIZC) qui a été suivie de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC en Europe. En juin 2007, la Commission a présenté une évaluation de la GIZC dont la conclusion est que la recommandation de l'UE avait un effet bénéfique mais qu'il convenait de donner un nouvel élan à cette stratégie.

2.6 Mais l'action de l'UE ne s'est pas limitée à cet aspect des choses et la Commission a ainsi publié en octobre 2007 une communication sur «*Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*».

2.7 Enfin en juin 2008 la directive cadre «*Stratégie pour le milieu marin*» a été adoptée. Ce texte engage chaque État membre, en coopération avec les autres États membres et les États limitrophes n'appartenant pas à l'UE, à développer des stratégies pour leurs eaux marines. Le but est «d'assurer de façon constante la protection et la conservation «du milieu marin et» d'éviter sa détérioration» pour atteindre «un bon état écologique du milieu marin» au plus tard en 2021.

2.8 Dans le même esprit, le Parlement européen a adopté une résolution spécifique sur les aspects de développement régional de l'impact du tourisme dans les régions côtières en novembre 2008.

2.9 On le voit, aux multiples questions posées par les zones côtières ont répondu de multiples documents et initiatives européennes dont la mise en œuvre repose sur les États membres et les autorités locales concernées.

2.10 À ceci, il convient également d'ajouter l'incidence de la politique commune de la pêche sur la vie économique et sociale des zones côtières.

2.11 Toute politique de développement durable des zones côtières se doit donc d'intégrer des politiques (comme par exemple la politique agricole commune) et des approches sectorielles coordonnées et compatibles entre elles, tâche malaisée tant les intérêts et les préoccupations peuvent se révéler contradictoires tant dans l'espace littoral terrestre qu'en mer.

2.12 La politique de l'UE en matière de zones côtières s'articule donc autour de cinq instruments:

- 1) la GIZC est un instrument communautaire sur la base de la recommandation du Conseil et du Parlement (2002). Elle incite au développement durable et invite les États membres à engager des stratégies nationales. Elle encadre et encourage les échanges de bonnes pratiques et de projets;
- 2) la politique maritime intégrée pour l'UE. Celle-ci est plus précise et définit des champs d'action considérés comme particulièrement importants:
  - l'espace maritime européen sans barrières;
  - la stratégie européenne pour la recherche maritime;

- les politiques maritimes intégrées des États membres;
  - le réseau européen de surveillance maritime;
  - la feuille de route pour l'aménagement de l'espace maritime;
  - la stratégie visant à atténuer les effets du changement climatique sur les zones côtières;
  - la réduction de la pollution causée par la navigation maritime;
  - la lutte contre la pêche illégale et la destruction des ressources halieutiques;
  - le réseau européen des pôles d'activité maritime;
  - la législation européenne du travail dans le secteur de la pêche et du transport maritime.
- 3) la politique européenne de la pêche, qui a des conséquences évidentes sur la vie économique et sociale de certaines zones côtières.
- 4) la directive habitat (Natura 2000) appliquée sur le domaine maritime.
- 5) la directive cadre «Stratégie pour le milieu marin».

2.13 En tout état de cause, il convient de garder à l'esprit que chaque côte est un cas particulier et que les caractéristiques géographiques et physiques entraînent des politiques différentes: mers profondes ou mers peu profondes, mers avec marées ou sans marées, littoral au climat tempéré ou polaire, côtes escarpées ou côtes basses, rocheuses ou sableuses etc. Il en résulte que s'il est possible de définir des objectifs communs, il est impossible de définir une politique uniforme pour l'ensemble des côtes, en tous les cas dans ses modalités d'application.

### 3. La préservation des milieux naturels, terrestres et marins

3.1 Les enjeux de développement durable pour les zones en question se concentrent sur un certain nombre de sujets particulièrement sensibles:

3.2 Face à la pression foncière, certains États ont soutenu ou engagé des initiatives de conservation du foncier littoral comme le National trust en Grande Bretagne ou le Conservatoire du littoral en France, ou encore la création de parcs naturels comprenant une zone littorale. Il conviendrait d'envisager d'étendre ce type d'initiatives qui visent à assurer la maîtrise des espaces naturels les plus fragiles et les plus menacés ou les plus remarquables, en permettant à l'autorité publique de se substituer aux propriétaires privés quand le bien commun l'exige. Il s'agit, en quelque sorte, de créer une catégorie de biens appartenant au patrimoine national à l'image des monuments historiques ou des œuvres d'art de nos musées.

3.3 La directive 92/43 CEE, plus généralement appelée directive Habitats, faune, flore (ou simplement Habitats) concerne la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de faune (biologie) et de la flore sauvages. Cette directive conduit certains États à étendre les zones natura 2000 en mer. Il faut s'interroger sur le bon usage de cet outil de préservation (surtout sur la justification des larges extensions territoriales maritimes comprenant des grands fonds où les connaissances de la biodiversité et les facteurs d'atteintes restent le plus souvent méconnus).

3.4 La protection de la biodiversité marine littorale et le maintien des richesses halieutiques côtières ont incité certains États à développer des réseaux de zones marines protégées (MPA: Marine Protected Areas). Ces initiatives auront un impact d'autant plus favorable que l'ensemble des États riverains souscrit à cette démarche. Ainsi il conviendrait de fédérer, d'harmoniser et de promouvoir ces MPA. Un réseau européen des gestionnaires de ces zones de protection et un label européen seraient utiles dans ce sens.

3.5 L'urbanisation galopante des zones côtières, la surexploitation des terres agricoles littorales et la montée du biseau salé dans les nappes phréatiques devant les côtes, imposent une attention particulière pour garantir aux populations littorales un accès durable à l'eau douce de bonne qualité.

### 4. La prévention de la pollution et le traitement de celle-ci

4.1 Il s'agit bien entendu de la question classique du traitement des rejets déversés directement en mer et des pollutions des eaux des fleuves et cours d'eaux sans oublier la pollution spécifique des plans d'eau portuaires et de la pollution due au transport maritime.

4.2 La législation européenne concerne une part de ces questions notamment avec la directive cadre sur l'eau et ses directives filles. En 2007 la Commission avait déploré une transposition médiocre et une coopération internationale insuffisante. Beaucoup de retards avaient été constatés dans la mise en œuvre de cette directive. En 2010 les États devront produire les plans de gestion des bassins hydrographiques qui devront notamment comporter des mesures visant à protéger mais aussi éventuellement à restaurer la qualité des masses d'eau. Dans ce sens, pour les masses d'eau partagées avec des pays non européens, une coordination des efforts s'impose. Une hiérarchisation de l'impact néfaste des pollutions aquatiques devrait être clarifiée en distinguant d'une part les cibles (l'homme – sa santé, son économie, son bien-être – ou les espèces marines) et d'autre part le temps de réversibilité ou l'irréversibilité des atteintes aux habitats ou aux espèces.

4.3 La directive cadre «Stratégie pour le milieu marin» apporte une réponse spécifique à la nécessité de préserver et d'améliorer les eaux marines en définissant des régions et des sous régions marines et en demandant aux États membres d'établir ensemble des stratégies marines et de définir des objectifs environnementaux.

4.4 La question de la pollution marine par les navires a été visée par les différents programmes Erika.

4.5 Une forme d'atteinte à l'environnement est trop souvent ignorée, il s'agit de la destruction irréversible des petits fonds (habitats et écosystème) provoquée par une artificialisation excessive des rivages pour des raisons qui ne tiennent ni à la sécurité des populations ni à la protection du patrimoine. L'artificialisation du littoral européen par la multiplication des constructions sur la mer – marinas, ports et ouvrages divers et à moyen terme par les multiples ouvrages nécessités par la protection des rivages contre la montée du niveau de la mer – nécessite une prise en considération communautaire (tel que l'observatoire MEDAM qui couvre l'ensemble des aménagements construits sur les côtes méditerranéennes françaises <sup>(1)</sup>). Par son ampleur l'artificialisation des rivages s'oppose au développement durable, la préservation de l'aspect naturel des rivages et des petits fonds doit devenir une préoccupation majeure. Une certaine prise de conscience s'est faite jour dans l'UE. Ainsi en Camargue l'adaptation à la montée des eaux se fait, là où c'est possible, en laissant la mer réinvestir des zones dont elle s'était retirée. En Italie, dans la Maremma (côtes de Toscane) est menée une réflexion sur les ports de plaisance visant à réduire leur extension par le développement de l'hivernage à terre des bateaux et une gestion fine de l'occupation des places de port.

## 5. Les transports dans les zones côtières

5.1 Les réseaux routiers littoraux sont fréquemment surencombrés. Cette situation est source d'insécurité routière, d'émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants, de pertes économiques. Depuis longtemps, l'UE souhaite un transfert d'une part de ce trafic routier vers le rail ou des «autoroutes de la mer», sans que l'on ait obtenu de résultats tangibles. Quelques remarques méritent d'être faites:

- les mouvements de protection de la nature et de l'environnement ne sont pas toujours cohérents et s'opposent trop souvent à la réalisation d'infrastructures qui permettraient de réduire le trafic routier par le développement de modes de transports alternatifs (exemples du blocage de la ligne ferroviaire dédiée au ferroutage Lyon/Turin, traditionnelle opposition de départ à toute extension portuaire, Le Havre 2000 par exemple ou encore Rotterdam, opposition à la réalisation du canal Rhin/Rhône);
- la politique de développement du fret ferroviaire de l'UE peine à se mettre en œuvre malgré les initiatives récentes de la Commission (communication «Vers un réseau à priorité fret» en 2007, règlement «Un réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif» en 2009), tant pour des raisons «culturelles», notamment la priorité traditionnellement donnée aux trains de voyageurs et sans doute aussi le défaut de culture commerciale.

5.2 En dépit des difficultés, seul le transfert vers le rail ou vers la mer d'une partie du trafic pourrait permettre de soulager les réseaux routiers littoraux. Tout l'enjeu est de réconcilier développement économique et social et protection de l'environnement.

## 6. Vers un tourisme de bord de mer durable

6.1 Le tourisme est trop souvent présenté comme la solution offerte aux zones côtières en difficulté. Pourtant, la durée de la saison touristique est fréquemment trop limitée pour offrir une alternative réelle à une activité économique déclinante. Le tourisme «solution miracle» peut pousser à une surexploitation de l'espace côtier comportant des ravages irréversibles sur le plan environnemental sans apporter de solution durable aux difficultés économiques. De surcroît, la surexploitation touristique peut finir par «tuer la poule aux œufs d'or» par une dégradation des sites. Il convient certainement de développer un tourisme plus durable et certaines initiatives ont déjà été développées tant par les pouvoirs publics que par des organisations non gouvernementales.

6.2 En France, la loi de 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral a été votée en réaction à ce que l'on avait appelé le bétonnage des côtes. Elle vise à la protection des équilibres biologiques et écologiques, à la préservation des sites et paysages mais aussi à la préservation et au développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau (pêche, cultures marines, activités portuaires, etc.). Ce texte vise les communes littorales et ses dispositions essentielles comportent l'obligation pour les acteurs de l'urbanisme de protéger les espaces naturels remarquables et l'interdiction de toute construction à moins de 100 mètres du rivage en dehors des zones urbanisées. Après plus de vingt ans de mise en application le bilan que l'on peut tirer est plutôt positif. L'UE ne dispose pas de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement des zones littorales mais au moins pourrait-elle encourager l'échange des bonnes pratiques législatives et réglementaires entre États membres.

6.3 La Fédération pour l'éducation à l'environnement a créé en 1985 l'écolabel du Pavillon bleu. Il existe désormais un pavillon bleu d'Europe. Cet écolabel concerne les communes côtières et les ports. Son attribution est conditionnée au fait d'atteindre des critères relatifs à l'éducation à l'environnement, la sécurité, la propreté et les services de proximité sur les plages, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la qualité de l'eau de baignade, les ouvrages de dépollution. Des critères spécifiques existent pour les ports de plaisance. Si cette initiative a un but de développement touristique évident elle n'en comporte pas moins des avantages indéniables.

6.4 L'écotourisme ou le tourisme responsable se développe partout en Europe, souvent encouragé par les collectivités locales. L'agrotourisme permet d'apporter un complément de revenus aux agriculteurs des zones littorales.

<sup>(1)</sup> <http://www.medam.org>.

## 7. La politique européenne de la pêche

7.1 La gestion de la pêche est entre les mains de la Commission. La politique européenne de pêche durable remet en cause certains modèles économiques de ce secteur, avec des conséquences lourdes sur le plan économique et social. Il faut aborder la question de la pêche durable par une meilleure connaissance scientifique qui seule permettra une gestion des stocks sur un long terme. Dans cette démarche, il convient de distinguer les domaines de pêche internationaux et les domaines des eaux territoriales, région marine par région marine, en rapport avec un bon usage des subventions qui doivent avant tout respecter l'impératif d'une meilleure gestion des stocks.

7.2 Il convient aussi de différencier la pêche artisanale et la grande pêche. Pour la pêche artisanale la mise en place d'un réseau européen de MPA (Marine Protected Areas) permettrait une meilleure gestion des espèces halieutiques côtières en garantissant dans les secteurs non pêchés de ces zones une densité naturelle élevée et pour les poissons des sex-ratios normaux pour un bon essaimage des larves et juvéniles. De même, il serait utile d'encourager l'établissement de «sociétés de pêche» (comme il en existe dans certains pays: coopératives, associations, prud'homies, conseils consultatifs régionaux ...) entre patron pêcheurs avec une participation active des conseillers scientifiques pour une meilleure gestion des zones de pêche côtière couvrant une échelle différente des zones actuellement gérées (autour d'un port, littoral d'une commune ou autre découpage administratif ou historique) pour concerner des territoires écologiquement homogènes. Une mise en réseau de ces «sociétés de pêche» pourrait être envisagée afin d'encourager les échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

7.3 La question de la pêche de loisir (amateur) doit aussi être soulevée car, dans la mesure où elle n'a ni limite (la réglementation de la pêche amateur en mer est peu contraignante dans la plupart des pays) ni contraintes économiques (les moyens développés par certains pêcheurs amateurs sont sans mesure avec la valeur des prises), son ampleur a des répercussions néfastes sur certaines espèces.

## 8. Activités économiques littorales

8.1 Partout en Europe, depuis des siècles, ont été développées des activités économiques littorales: ports, chantiers navals, pêche. Si l'UE compte parmi ses ports les plus importants du monde, l'activité des chantiers navals et de la pêche est confrontée à de lourdes difficultés structurelles.

8.2 Depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale, les chantiers navals européens sont concurrencés par les chantiers asiatiques. Cette concurrence a amené les chantiers européens à se restructurer et à se spécialiser. Néanmoins certains chantiers sont confrontés à de graves difficultés, par exemple les chantiers polonais de Gdansk, Gdynia et Szczecin. Cette situation exige un effort considérable de reclassement et de formation pour les salariés et pas uniquement en Pologne.

8.3 L'Europe a su aussi développer une des premières industries mondiales de la plaisance. Avant la crise, ce secteur comportait plus de 37 000 entreprises et employait plus de 270 000 salariés. Son activité a été touchée de plein fouet. Là aussi il convient de faire face à une situation difficile pour les salariés. Dans ce secteur, reclassement et formation pour les salariés sont un impératif, tout comme le maintien de ce fleuron de l'industrie européenne.

8.4 Comme il a été vu plus haut, l'épuisement des stocks de poissons, l'interdiction de certaines méthodes de pêche dans l'UE (mais pas nécessairement dans des pays non européens) et la surpêche ont entraîné une politique européenne de la pêche qui affecte lourdement ce secteur confronté à la nécessité de politique de reclassement et de formation.

8.5 L'aquaculture est une activité nouvelle destinée à répondre à la demande croissante de consommation d'espèces halieutiques. Il ne faut pas se dissimuler qu'il s'agit d'un tout autre métier que celui de la pêche, proche de l'élevage agricole. De surcroît cette activité nécessite des précautions sanitaires et environnementales.

8.6 Le développement durable des zones côtières nécessite le maintien d'activités liées à cette situation géographique. Le maintien d'une agriculture respectueuse de l'environnement littoral est utile dans les configurations favorables à cette activité. Par contre, le tourisme ne saurait être la réponse à toutes les difficultés de reclassement d'autant plus que certains projets d'infrastructures touristiques peuvent porter atteinte aux espaces encore verts situés sur le littoral. L'UE doit porter une attention toute particulière aux conséquences économiques et sociales des politiques qu'elle mène dans cet environnement économique spécifique et fragile.

## 9. Sensibilisation à l'environnement marin

9.1 40 % de la population européenne se concentre sur ses 136 000 km de côtes qui attirent aussi la plus grande part des flux touristiques. Le milieu marin riche mais fragilisé par cette forte densité humaine doit être mieux connu. Un programme de sensibilisation à l'environnement marin adapté à chaque configuration maritime, en se calant par exemple sur les régions ou sous-régions définies en application de la stratégie pour le milieu marin, et à tout le moins sur les cinq mers ou océans baignant l'UE (Baltique, mer du Nord, Atlantique, Méditerranée, mer Noire), permettrait de mieux faire comprendre et de mieux justifier les mesures de protection du milieu marin afin de combattre la pollution, la surpêche ou la dégradation des rivages par les constructions artificielles. Il est ainsi très important d'encourager une meilleure information ciblée auprès des écoles et auprès des collectivités en charge de gérer le littoral.

## 10. **Changement climatique mondial et montée du niveau des eaux**

10.1 Le réchauffement climatique entraînera d'une part une montée généralisée du niveau des mers et, d'autre part, une augmentation de la récurrence des phénomènes climatiques exceptionnels violents (tempêtes, ouragans, tornades, ...). Cela aura pour conséquence, déjà sensible devant certains pays, l'érosion des côtes, la disparition des plages et le renforcement des structures de protection des côtes. Ce problème va toucher de façon très différente les pays ou les régions européennes et de façon générale toutes les zones urbanisées côtières avec, en premier lieu, l'ensemble des infrastructures portuaires et balnéaires. Certains États membres ont déjà lancé des opérations de grande ampleur, ainsi

le plan Delta décidé aux Pays Bas après l'inondation catastrophique de 1953, ou encore l'opération Moïse en Italie pour sauvegarder Venise. Des orientations communautaires doivent être envisagées pour accompagner au mieux ces changements annoncés et irréversibles, en considérant tout à la fois les intérêts économiques et environnementaux.

10.2 Pour faire face au changement climatique et à ses conséquences, l'UE ne doit pas se limiter à des mesures de prévention mais devrait lancer un grand programme de recherche et de développement avec les États membres répondant au principe de coopération entre les centres de recherche et de mise en commun des résultats. Une telle initiative démontrerait l'utilité et même la nécessité d'une étroite coopération européenne en ce domaine.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

---

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 459<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 20 ET 21 JANVIER 2010

#### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté»**

COM(2009) 634 final – 2009/0176 (COD)

(2010/C 339/03)

Le 21 décembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 (2) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté» (Version codifiée)

COM(2009) 634 final – 2009/0176 (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 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), a décidé, par 185 voix pour, et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le programme européen d'observation de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013)»**

COM(2009) 223 final – 2009/0070 (COD)

(2010/C 339/04)

Rapporteur: **M. VAN IERSEL**

Le 30 juin 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 157, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le programme européen d'observation de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013)*

COM(2009) 223 final – 2009/0070 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 184 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement le règlement sur l'observation de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale, qui constitue une étape stratégique dans le cadre de l'établissement d'un cadre nouveau pour amener la politique spatiale européenne à maturité.

1.2 Le CESE pense que ce cadre permettra de tirer des avantages substantiels de la mise en œuvre des politiques de l'UE existantes, de l'élaboration de nouvelles politiques, de l'intensification de la fourniture de services intelligents et sur mesure, en Europe et au-delà, ainsi que du renforcement de la position de l'UE dans les négociations internationales.

1.3 Les avantages pour la société et les citoyens seront d'autant plus bénéfiques que les services satellitaires touchent à un large éventail de domaines importants tels que le changement climatique, les situations d'urgence, des questions environnementales et sanitaires comme la qualité de l'eau et de l'air (pollution), l'agriculture et la sylviculture, la diminution des ressources naturelles, l'aménagement du territoire et un certain nombre de questions de sécurité publique et de défense.

1.4 Il est indispensable que le volet spatial et le volet in situ soient de qualité supérieure, possèdent des capacités d'interactivité et permettent des synergies. Les services satellitaires apporteront une importante valeur ajoutée aux services terrestres, aériens et maritimes <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> La contribution des services satellitaires consistera par exemple à permettre un accès plus rapide à certaines informations pertinentes, ce qui permettra de disposer d'un délai supplémentaire pour la prise de décision et l'élaboration de contre-mesures. Par ailleurs, ils faciliteront l'interprétation, à l'échelle planétaire ou régionale, d'événements ou d'anomalies soudaines.

1.5 Les agences européennes et les services publics dans les États membres sont les premiers destinataires des services satellitaires. Le secteur privé en bénéficiera également. La gamme des services utiles offerts aux secteurs public et privé s'élargira à mesure que le marché va se développer. Le secteur en aval, constitué principalement de PME, requiert une attention et un financement spécifiques.

1.6 À cet égard, la gouvernance revêt une importance capitale. Les éléments essentiels en sont:

- la coordination et la cohérence fondées sur la reconnaissance de l'«espace» comme une matière communautaire intégrée et sur l'engagement sans réserve de l'ensemble des directions générales de la Commission et des agences européennes concernées par les politiques et les activités liées à l'espace;
- la coordination entre la Commission et un grand nombre d'instances publiques dans les États membres;
- les connaissances opérationnelles dont dispose la Commission pour traiter avec le secteur en aval;
- un environnement favorable pour encourager les investissements privés.

1.7 Une interconnexion efficace entre les services spatiaux et terrestres permettra de disposer en permanence de données complètes et fiables. Un accès total et ouvert aux données est indispensable pour éviter les distorsions et stimuler le secteur en aval. Les données clairement identifiées comme sensibles pour les États membres et l'Union doivent être protégées.

1.8 Le CESE prend note de l'existence d'une enveloppe de 150 millions d'euros, en guise de première étape de la promotion de ces applications. Certaines questions doivent encore être réglées avant qu'il puisse émettre un jugement globalement positif. Pour que le système atteigne effectivement ses objectifs, il convient en effet de poursuivre les négociations et d'apporter des clarifications concernant une possible insuffisance des ressources financières, le lancement des Sentinelles B, en complément aux Sentinelles A, ainsi que la répartition des budgets communautaires entre les diverses parties prenantes.

1.9 Les services satellitaires à venir touchent à un large éventail de domaines qui répondent directement à des besoins de la société et des citoyens. Le CESE recommande donc avec insistance que l'UE adopte une stratégie de communication afin de sensibiliser le grand public aux avantages à venir du GMES, en accordant également une attention particulière à l'éducation et à la formation des experts techniques dans ce domaine.

1.10 Il convient que la stratégie de Lisbonne pour l'après-2010 accorde une place à l'observation de la terre.

## 2. Politique spatiale européenne en progrès

2.1 Les principales motivations pour un intérêt renforcé vis-à-vis de l'espace sont des raisons stratégiques d'ordre politique et économique. Les changements climatiques, les objectifs environnementaux et spatiaux, la sécurité des citoyens et l'établissement d'une infrastructure de défense complémentaire rendent aussi particulièrement souhaitable un accroissement des services opérationnels de nature spatiale.

2.2 En matière spatiale, une politique européenne et des services autonomes sont indispensables eu égard à l'augmentation des activités spatiales menées dans le monde entier par un nombre croissant de partenaires et de concurrents (2).

2.3 Suite aux Livres vert et blanc publiés au cours de la dernière décennie et à l'accord-cadre de 2003 entre l'Agence spatiale européenne et la Commission, qui ont tous été accueillis favorablement, le CESE a souscrit pleinement aux politiques décrites dans les documents du Conseil conjoint «Espace», de la Commission et de l'ASE d'avril-mai 2007 (3). En octobre 2009, le président Barroso a souligné l'importance de l'espace pour un large éventail de politiques de l'UE (4).

2.4 L'ASE a réalisé un travail impressionnant sur une longue période de temps. En dehors de la recherche, les programmes spatiaux ont facilité le développement de services opérationnels en collaboration avec des entreprises privées. Le CESE a jugé

l'année dernière que la «politique industrielle» conduite par l'ASE était une réussite. Dans le contexte de la nouvelle répartition des tâches entre l'ASE et la Commission, cette dernière devient entièrement responsable de la phase opérationnelle des projets.

2.5 Le CESE a déjà indiqué qu'il attendait de l'engagement de la Commission, manifesté par ses décisions et ses financements, qu'il suscite un accroissement des activités spatiales du secteur public aussi bien que privé.

2.6 C'est dans le même esprit que la Commission propose le règlement sur le GMES et sa mise en œuvre initiale (2011-2013), qui constitue une étape indispensable pour répondre aux exigences d'une politique spatiale européenne parvenue à maturité.

2.7 Le GMES a suscité un intérêt accru et entraîné une intensification de la programmation de la part des agences européennes, ainsi que des secteurs public et privé dans toute l'Europe.

2.8 Dans la perspective d'une exploitation efficace des multiples avantages potentiels du programme, le CESE a salué l'année dernière l'établissement d'un bureau GMES au sein de la direction générale «Entreprises et industrie», pour assurer la coordination de ce programme. Une telle coordination est éminemment souhaitable dans la mesure où le programme concerne plusieurs directions générales ainsi que le 7<sup>e</sup> programme-cadre (7<sup>e</sup> PC).

2.9 Une coordination renforcée au niveau européen ainsi qu'entre la Commission et les États membres sera également bénéfique pour l'adoption d'approches intégrées dans les États membres où elles font souvent défaut. Elle permet également de susciter une meilleure prise de conscience de l'importance de «l'espace» et d'en améliorer l'image en mettant en évidence son lien avec certains services aux citoyens.

## 3. Le règlement

3.1 Parallèlement aux activités de recherche et développement dans le cadre du GMES, pour lesquelles elle est un partenaire actif aux côtés de l'ASE et des États membres, la Commission centrera son action sur les matières dans lesquelles l'intervention communautaire est en mesure d'apporter une valeur ajoutée manifeste.

3.2 Le règlement prévoit des services opérationnels GMES sur une plus vaste échelle. Comme il s'agit d'une nouvelle étape dans un cadre nouveau, l'élaboration du programme – notamment la sélection des priorités – et la gouvernance ont fait l'objet d'une large consultation auprès de toutes les parties prenantes, des coordinateurs GMES dans les États membres, des utilisateurs effectifs et potentiels, ainsi que de l'industrie.

3.3 Le règlement sur l'observation de la Terre établit une base juridique pour le programme GMES et prévoit le financement de sa mise en œuvre initiale (2011-2013) à hauteur de 107 millions d'euros, par l'UE, c'est-à-dire par le budget de la Commission; un montant complémentaire de 43 millions d'euros est prévu au titre du 7<sup>e</sup> PC et portera le total à 150 millions; ces dispositions sont prévues jusqu'à ce qu'un accord soit conclu sur un nouveau budget pluriannuel de l'UE pour 2013-2020 (5).

(2) Dans ce contexte, il est intéressant de mentionner le réseau mondial des systèmes d'observation de la Terre (GEOSS), dans lequel l'Europe entend jouer un rôle de première importance grâce au GMES.

(3) JO C 162 du 25.6.2008, p. 24.

(4) Discours d'ouverture du président de la Commission à la conférence «Les ambitions de l'Europe dans l'espace: nouvelles possibilités pour les entreprises et la société civile européennes», Bruxelles, les 15 et 16 octobre 2009.

(5) Ces montants s'ajoutent au 1,4 milliard d'euros prévus au titre du 7<sup>e</sup> PC pour les projets spatiaux.

3.4 Cinq domaines d'action sont prévus. Pour la période 2011-2013, l'accent sera mis sur les services d'intervention d'urgence et les services de surveillance des terres <sup>(6)</sup>.

3.5 La mise en œuvre initiale (2011-2013) sera gérée par la Commission dans le cadre des activités générales du GMES de l'Union européenne, qui couvrent également les activités de recherche de l'Union et celles des partenaires du programme GMES. Ce cadre doit être distingué de la mise en œuvre technique de la composante spatiale du GMES, qui est confiée à l'ASE.

3.6 Outre un accord général parmi les parties prenantes, les consultations ont mis en évidence un immense besoin de données fiables et précises.

3.6.1 Une grande variété d'utilisateurs, tels que les milieux de la recherche, les autorités publiques aux niveaux national et régional, ainsi que les services de sécurité, ont un besoin vital de données fiables, parfois même d'extrême urgence.

3.6.2 La disponibilité continue de données fiables est une condition indispensable pour la poursuite du développement, par le secteur en aval, des marchés de l'observation de la Terre en Europe, de nature à favoriser la croissance et la création d'emplois <sup>(7)</sup>.

3.7 S'agissant de la subsidiarité, il convient de noter que selon l'évaluation globale, les services à fournir au titre de ce règlement nécessitent la mise en commun au niveau européen des contributions des États membres de manière à permettre des économies d'échelle et une application effective de la réglementation environnementale de l'UE <sup>(8)</sup>.

#### 4. Observations générales

4.1 Le CESE accueille très favorablement, comme un pas en avant d'une portée stratégique, la mise en œuvre initiale prévue par le règlement sur l'observation de la Terre, qui vient s'ajouter aux programmes de recherche, aux services et à d'autres activités déjà existants.

4.2 En mettant sur pied le GMES, la Commission et l'ASE ont lancé un programme d'exploitation opérationnelle civile des données satellitaires qui, en plus de ses applications météorologiques, s'avère unique au monde par son échelle et sa portée. Son évolution constante et sa mise en œuvre permettront à l'industrie européenne de se positionner comme un acteur de premier plan à l'échelle mondiale.

4.3 Une vaste consultation auprès de toutes les parties concernées et l'analyse d'impact réalisée montrent l'existence d'un large consensus sur les objectifs du programme et les perspectives nouvelles qu'il offre. Plusieurs études spécifiques réalisées en réponse à certaines demandes ont mis en évidence les mêmes retombées positives du GMES, ainsi que des possibilités accrues pour les acteurs publics et privés <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Voir article 3 du règlement.

<sup>(7)</sup> Voir article 8 du règlement.

<sup>(8)</sup> Voir également l'article 4, paragraphe 3, du règlement.

<sup>(9)</sup> Voir notamment «Socio-Economic Benefits Analysis of GMES» (analyse des avantages socioéconomiques du GMES), PriceWaterhouseCooper, octobre 2006, «EU Space Policy and its potential for EU industrial sector competitiveness» (la politique spatiale de l'UE et son potentiel pour la compétitivité de l'industrie européenne), étude réalisée pour le Parlement européen, 2007, et «Study on the competitiveness of the GMES downstream sector» (étude sur la compétitivité du secteur en aval du GMES), Ecorys et al., novembre 2008.

4.4 Les avantages attendus des nouvelles activités par un large éventail de parties prenantes dans les secteurs public et privé, ainsi que par le CESE, peuvent être résumés comme suit:

- sur le plan stratégique, le GMES reflète les responsabilités croissantes de l'UE, aux niveaux européen et international, ainsi que son influence durable sur les affaires européennes et mondiales;
- des informations satellitaires sur mesure et disponibles en temps opportun aideront la Commission, les États membres et les régions à mettre en œuvre plus efficacement les programmes existants;
- les politiques (qu'elles soient nouvelles ou non) peuvent être conçues de manière plus précise;
- les données satellitaires seront un complément très précieux pour certaines activités non spatiales car elles permettent d'affiner les connaissances et d'élargir la collecte de données <sup>(10)</sup>;
- les nouvelles informations constitueront une valeur ajoutée pour les agences européennes, comme l'Agence européenne de l'environnement et l'Agence européenne de défense;
- d'énormes débouchés s'offriront pour les activités en aval dans le secteur privé;
- de nouveaux services, demandés par les autorités publiques nationales et les agences, bénéficieront aux citoyens dans les domaines de l'environnement et de la sécurité; ils permettront de réaliser des économies sur les coûts grâce aux solutions intelligentes qui auront été trouvées, et constitueront également un facteur de croissance;
- la position de l'UE pourra s'appuyer sur des connaissances plus étendues dans les négociations internationales concernant des questions telles que le changement climatique, ainsi qu'en matière d'accords pour de meilleurs contrôles;
- certains services spécifiques, fondés sur des informations bien ciblées, faciliteront la mise en œuvre des politiques de l'UE en faveur des pays en développement.

4.5 Le rapport coûts-bénéfices attendu est positif: un chiffre d'affaires modeste générera des avantages substantiels.

4.6 La période de mise en œuvre des programmes de l'ASE est limitée à trois ans. Le Conseil devrait donc formuler les engagements à long terme de l'UE pour la période postérieure à 2013. La continuité des programmes opérationnels est un élément essentiel. Une planification à long terme est une condition déterminante si l'on veut obtenir des retombées positives de l'observation de la Terre en ce qui concerne les objectifs et les services relevant du secteur public. C'est aussi une condition fondamentale pour encourager le secteur en aval à développer des services.

<sup>(10)</sup> Par exemple, TERRAFIRMA, un service d'information sur les dangers liés aux mouvements du sol, en particulier dans les zones côtières ou sismiques, PROMOTE, un service d'information sur la qualité de l'air; MY OCEAN, un service de surveillance et de prédiction des océans; SAFER, un service d'intervention d'urgence.

4.7 Dans le même contexte, il est vital d'assurer, pour toutes les parties concernées, la continuité et la fiabilité des services, ainsi qu'un accès total et ouvert aux données.

4.8 Il est indispensable pour la pérennité de la politique spatiale de sensibiliser le public dans l'ensemble de l'Europe. Pour s'assurer du soutien du grand public, il est urgent que l'UE se dote d'une stratégie de communication qui explique clairement les avantages des services satellitaires pour la société et les citoyens.

4.9 Dans le même contexte, le CESE souligne la nécessité d'accorder une attention particulière à l'éducation et à la formation des experts techniques dans ce domaine.

## 5. Gouvernance

5.1 Comme la mise en œuvre initiale déterminera le cadre dans lequel les opérations vont s'étendre ultérieurement, il convient de s'assurer dès le début d'une gestion et d'une gouvernance adéquates. La gouvernance concerne en particulier les points énumérés ci-après.

5.1.1 Pour des raisons compréhensibles, le «spatial» a longtemps constitué un domaine politique relativement isolé au sein de l'UE. Or, il convient de le considérer dorénavant comme une politique communautaire à part entière. Elle s'intégrera d'ailleurs parfaitement dans la stratégie de Lisbonne pour l'après-2010 <sup>(11)</sup>.

5.2 Toutes les directions générales de la Commission qui participent aux politiques spatiales devraient coordonner efficacement leurs activités afin d'éviter les doubles emplois et de prévoir des actions concertées, lorsque plusieurs directions sont concernées par l'observation de la Terre.

5.3 Les agences européennes ainsi que certaines directions générales, en l'occurrence celles chargées de la recherche, de l'environnement, de l'agriculture, de la justice et des affaires intérieures, de la santé et de la protection des consommateurs, du développement, du commerce et des relations extérieures, doivent être associées au GMES pour deux raisons supplémentaires:

- fournir des informations précises permettant de mettre en place les services d'appui satellitaires;
- tirer efficacement parti des services fournis.

5.4 Des approches soigneusement coordonnées par et au sein de la Commission permettront également de préserver la cohérence de l'action et de favoriser l'interopérabilité entre l'observation de la Terre et d'autres programmes liés au spatial comme les télécommunications et les transports.

5.5 Une coordination efficace est nécessaire eu égard au grand nombre de parties concernées qui participent sur un pied d'égalité à la collecte des informations, à l'échelon national.

<sup>(11)</sup> Voir la note 4.

5.6 Les satellites, les stations de mesure automatiques et internet permettent de plus en plus d'observer l'évolution de l'environnement en temps réel. Dans la mesure où il permet d'accroître la «quasi-instantanéité des informations pour les décideurs», le GMES peut apporter une contribution en matière de mesure de la qualité de l'environnement dans le cadre de la communication «Le PIB et au-delà <sup>(12)</sup>».

5.7 Le nombre croissant de satellites exige une gestion rigoureuse de tous les équipements spatiaux afin d'éviter des collisions qui provoqueraient des contaminations et la dispersion de débris dans l'espace.

## 6. Questions spécifiques

6.1 L'observation de la Terre reste un marché relativement restreint en comparaison avec l'ensemble des marchés liés à l'espace. En 2005, les recettes à l'échelle mondiale se sont élevées à 1,3 milliard d'euros, dont 0,4 en Europe; la moitié de ces recettes étaient générées par des applications météorologiques.

6.2 Le secteur en amont de l'observation de la Terre est principalement institutionnel et dépend des financements publics. Les satellites commerciaux d'observation qui sont mis en service sont développés dans le cadre de partenariats public-privé et sont toujours tributaires de contributions financières publiques.

### 6.3 Les données sont essentielles

6.3.1 Le CESE souligne la nécessité d'un accès complet et ouvert aux données, indispensable à l'établissement d'une situation d'égalité entre les parties prenantes publiques et privées, ainsi qu'au développement d'un secteur commercial, toujours faible.

6.3.2 La fourniture ininterrompue des données est d'une importance capitale pour permettre le développement d'un secteur viable en aval. Toute incertitude à cet égard constituerait un énorme retour en arrière pour le marché, car elle laisserait supposer que les infrastructures nécessaires ne répondent pas aux attentes.

6.3.3 Les réactions du secteur industriel vis-à-vis de la première série de satellites opérationnels du GMES, les Sentinelles, sont clairement positives <sup>(13)</sup>. Toutefois, il convient d'accorder une attention particulière à la chaîne actuelle de téléchargement des données spatiales en vue de garantir un fonctionnement optimal.

6.3.4 Les Sentinelles B, nécessaires au remplacement des Sentinelles A appelés à disparaître, sont également essentiels pour garantir la pérennité du système et la continuité des services en cas de défaillance d'un satellite. Le financement des Sentinelles B reste incertain. Il importe qu'il soit assuré.

<sup>(12)</sup> Voir la communication de la Commission «Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation» COM(2009) 433 final.

<sup>(13)</sup> Voir «Industry Information Day on the GMES Sentinel Data Policy» (journée d'information pour l'industrie sur la politique en matière de données «Sentinelles» du GMES), Bruxelles, 11 septembre 2009.

6.3.5 La continuité des services et le développement de nouveaux services exigent qu'après consultation, le secteur en aval soit informé le plus rapidement possible du futur mécanisme de facturation de l'utilisation des données.

#### 6.4 Conditions financières

6.4.1 Les ressources financières pour la mise en œuvre initiale au cours de la période 2011-2013 s'élèvent à 150 millions d'euros, à savoir 43 millions au titre du 7<sup>e</sup> PC et 107 millions provenant du budget de la Commission. Le CESE demande instamment une clarification concernant plusieurs points en suspens.

6.4.2 Les parties prenantes doivent avoir la certitude que l'enveloppe de 107 millions sera allouée à titre de financement ou de crédit. Les règles de participation doivent être précisées. Les pays associés sont-ils considérés comme des bénéficiaires potentiels de subventions ou de contrats?

6.4.3 Au regard des résultats escomptés, 150 millions semblent à peine suffisants. Tout d'abord, une opinion largement répandue, par exemple à l'ASE ou chez EADS, est que l'allocation d'un crédit supplémentaire de 30 millions d'euros au titre du 7<sup>e</sup> PC est indispensable pour que les installations terrestres répondent aux exigences. Deuxièmement, la couverture de l'exercice 2013 n'est pas claire même si les ressources financières du budget communautaire pour 2013-2020 semblent être assurées.

6.4.4 Le troisième sujet de préoccupation concerne le lancement prévu des Sentinelles B dans la mesure où il n'est pas encore budgété et est donc toujours pendant <sup>(14)</sup>.

6.4.5 Un autre défi est celui du financement des services connexes dans les domaines maritimes, atmosphériques et de sécurité, qui devrait faire l'objet d'une décision au même moment que celle relative au financement des services terrestres et d'urgence. Le CESE souhaiterait recevoir des indications concernant le financement de ces services et le niveau d'engagement des septième et huitième programmes-cadres, ainsi que des directions générales de la Commission, en particulier de celle de l'environnement. Une telle clarification serait très précieuse pour le secteur en aval.

6.4.6 Les dépenses supplémentaires nécessaires ne doivent pas obligatoirement être couvertes par le budget de l'UE seul. D'autres sources sont envisageables, comme des contributions de l'ASE ou des États.

#### 6.5 Le secteur en aval

6.5.1 Actuellement, le secteur – en développement – situé en aval de l'observation de la Terre est fragmenté et de taille réduite; il est constitué de quelque 150 entreprises qui employaient environ 3 000 personnes en 2006. La même année, ses recettes totales en Europe s'élevaient à 250-300 millions d'euros. Les recettes du secteur public s'élèvent à quelque 150 millions d'euros. Les

clients sont principalement des autorités et des agences publiques. Les profits sont aléatoires. Aux États-Unis, ce secteur industriel est deux à trois fois plus grand qu'en Europe. Il présente également un taux de croissance plus élevé <sup>(15)</sup>.

6.5.2 Un processus souhaitable de regroupement des activités en aval est en cours.

6.5.3 Même si les opérations générées sont d'une ampleur limitée, la relation déjà ancienne de l'ASE avec l'industrie a été centrée sur l'expertise de l'Agence en qualité de facilitateur de services. Elle a donné naissance à une politique industrielle couronnée de succès.

6.5.4 Le CESE insiste pour que, dans la mesure où la responsabilité de ces applications sera transférée de l'ASE à la Commission, les services de celle-ci offrent la garantie d'une expertise technique équivalente en matière industrielle.

6.5.5 Les contours du programme à venir sont clairs: l'accent sera mis dans une large mesure sur les PME, dont la créativité est d'une importance capitale, aux yeux du CESE. Dans ce contexte, le CESE voudrait souligner deux points:

6.5.5.1 Des budgets de projet d'un montant de 25 millions d'euros exigent la participation d'entreprises de grande taille. L'ASE a sollicité de manière proactive la participation de PME. La Commission doit adopter la même attitude.

6.5.5.2 Dans le cadre des petits projets, les PME doivent être invitées à devenir maîtres d'œuvre sur un pied d'égalité.

6.5.6 Pour les appels d'offre concernant les projets relevant de l'enveloppe de 150 millions d'euros pour 2011-2013, la Commission doit détecter les éventuelles distorsions de concurrence provoquées par des instances publiques et qui pourraient être aggravées par les évaluations des consultants. Actuellement, le rôle du secteur public en tant que principal consommateur de services se caractérise souvent par un manque de clarté.

6.5.7 Dans la mesure où le GMES vise à la création d'une industrie innovante de l'information géographique, le programme doit s'adresser à tous les acteurs industriels. Or, la tendance est d'associer principalement des industries qui sont déjà liées à l'activité spatiale. Le CESE insiste sur le fait qu'à terme, la pérennité du GMES est tributaire de la participation de l'ensemble des acteurs industriels des services d'informations géographiques, qu'ils soient liés ou non au secteur spatial.

6.5.8 Le CESE approuve l'octroi d'un soutien financier aux projets des entreprises privées afin de compenser les insuffisances du marché dans ce secteur stratégique au potentiel élevé.

6.5.9 Actuellement, les activités spatiales sont concentrées dans une seule partie de l'UE. Au regard des capacités actuelles, une poursuite du développement du secteur en aval peut et doit être encouragée dans les nouveaux États membres.

<sup>(14)</sup> Les Sentinelles B sont en cours de développement par l'ASE, mais les coûts opérationnels doivent être couverts par la Commission. Selon les calculs d'EADS, ils se montent à 165 millions d'euros.

<sup>(15)</sup> Pour des analyses complètes et détaillées, voir les études mentionnées à la note 9.

6.5.10 Le CESE considère que la diminution du nombre de spécialistes dans ce domaine est un sujet particulier de préoccupation. Il convient d'inverser la tendance actuelle. Une intensification des programmes d'éducation et de formation à l'intention des clients publics (potentiels), ainsi que dans le secteur de haute technologie en aval, est nécessaire pour permettre à l'industrie de tirer pleinement avantage des possibilités qui s'offrent.

## 6.6 Sécurité

6.6.1 Si l'on se souvient que l'«espace» était traité séparément par l'ASE pour des raisons de «sécurité nationale», l'accord entre la Commission et l'ASE de 2004 et la résolution du Conseil de mai 2007 constituent un changement majeur. Le CESE se réjouit de l'attention accordée à l'utilisation des données et des informations au bénéfice de la sécurité des citoyens, ainsi qu'à la politique de protection des données visant à garantir une utilisation sécurisée des données potentiellement sensibles par la Commission, les agences européennes et les États membres.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

6.6.2 Le CESE se félicite également du renforcement de la coordination entre le GMES et l'Agence européenne de défense, qui permettra d'établir des liens entre la politique en matière de données et les applications du GMES, d'une part, et la planification des capacités européennes prévues dans le domaine de la sécurité et les besoins futurs correspondants, d'autre part.

6.6.3 Le CESE soutient pleinement l'approche prévue de «double usage» (civil-défense), combinant les usages à des fins scientifiques et de sécurité, comme feuille de route stratégique pour le GMES. Une telle approche est extrêmement pertinente pour relever les défis immédiats, à moyen et à long termes, car elle est de nature à améliorer les capacités européennes dans des domaines tels que la surveillance maritime, le contrôle terrestre et des frontières, notamment la surveillance <sup>(16)</sup> de l'organisation des migrations illégales, la lutte contre la contrebande et le trafic de drogue, la protection des infrastructures vitales, ainsi que le combat contre la prolifération des armes.

---

<sup>(16)</sup> En coopération étroite avec Frontex, l'agence européenne pour la surveillance terrestre des frontières.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une méthode harmonisée de classification des réclamations et demandes des consommateurs et de communication de données y afférentes»**

COM(2009) 346 final  
(2010/C 339/05)

Rapporteur: **M. MULEWICZ**

Le 7 juillet 2009, 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 Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une méthode harmonisée de classification des réclamations et demandes des consommateurs et de communication de données y afférentes»*

COM(2009) 346 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 197 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition de la Commission reçoit un bon accueil du Comité, qui la soutient.

1.2 Au départ et au moins pour les quelques prochaines années, le mécanisme proposé devra s'appliquer sur une base volontaire.

1.3 Il convient d'en réduire autant que possible les coûts pour les organismes communiquant des données. Le système doit être d'un rapport coût/efficacité satisfaisant.

1.4 Le Comité soutient la proposition émise par la Commission de mettre à disposition des organismes tiers un outil de traitement des données, qui permettra à ceux ne disposant pas de systèmes sophistiqués d'adopter facilement l'approche harmonisée proposée.

1.5 Au niveau sectoriel, la Commission pourrait encourager l'ensemble des organismes chargés du traitement des réclamations à adopter, dans leur secteur respectif, sa méthode harmonisée de classification des réclamations des consommateurs et de communication de données y afférentes.

## 2. Introduction

2.1 La Commission utilise cinq indicateurs fondamentaux pour établir le «Tableau de bord des marchés de consommation». Il s'agit d'une publication annuelle destinée à identifier les secteurs du marché intérieur qui ne fonctionnent pas bien pour les consommateurs; elle en est actuellement à sa deuxième édition.

L'un de ces cinq indicateurs clés correspond aux réclamations des consommateurs, ou plutôt à des statistiques sur ces réclamations, les autres étant: les prix, le degré de satisfaction du consommateur, le changement de fournisseur et la sécurité. Ainsi, il convient de considérer les statistiques sur les réclamations des consommateurs comme un outil macroéconomique, et non comme un simple objet d'analyse.

2.2 La proposition de la Commission vise essentiellement à enregistrer les réclamations et demandes des consommateurs de l'ensemble de l'UE sur une base commune et harmonisée, en utilisant les mêmes outils descriptifs, afin de faciliter la création d'une vaste base de données européenne, gérée par la direction générale Santé et consommateurs de la Commission européenne. La Commission assurera le financement et l'entretien de cette banque ainsi que de l'équipement informatique nécessaire au stockage et au traitement des données. La Commission présente une feuille de route, grille commune destinée à classer les réclamations des consommateurs et à transmettre les données afférentes.

2.3 Les plaintes et demandes de consommateurs qui seront rentrées dans la banque de données seront uniquement celles déposées par les consommateurs auprès des organismes «tiers» (agences gouvernementales, autorités chargées de la régulation, associations de consommateurs, et autres organismes comme les médiateurs et les organes d'autorégulation), et non pas celles adressées directement aux commerçants. Tous les organismes concernés pourront adopter la base commune d'enregistrement des réclamations de manière optionnelle, bien que l'on puisse attendre des instances financées par les gouvernements nationaux qu'elles fassent des efforts pour l'adopter dès que possible, à condition d'avoir les financements nécessaires. La Commission assistera les petites organisations de consommateurs qui ne seraient pas en mesure d'adopter la méthodologie harmonisée en leur fournissant des logiciels et son expertise.

2.4 Pour élaborer cette proposition, la Commission a déjà mené une large consultation, en faisant y compris appel à un groupe d'experts.

2.5 La banque de données sera utilisée pour réaliser les futures éditions du tableau de bord. Elle est également conçue pour être accessible publiquement, et consultable par les organismes et les particuliers.

2.6 La proposition vise un objectif principal, à savoir permettre l'utilisation des réclamations et demandes des consommateurs comme un indicateur clé du fonctionnement du marché intérieur, et par là-même apporter des solutions politiques plus rapides aux dysfonctionnements du marché. Ces réponses, au niveau national ou européen, pourraient consister en un recentrage des mesures d'application sur les secteurs à problèmes potentiels ou, le cas échéant, en une réponse législative.

2.7 Le but n'est en aucune façon de permettre de contrôler:

- i. si les réclamations sont effectivement prises en compte ou résolues, ou
- ii. si les réclamations sont justifiées.

2.8 Il est judicieusement prévu que la banque de données soit anonyme: les coordonnées des consommateurs particuliers posant des réclamations n'ont pas à y figurer, non plus que celles des commerçants faisant l'objet de réclamations.

2.9 Dans le système commun harmonisé qui est proposé, les informations enregistrées sont classées en trois parties:

- a) informations générales,
- b) informations sectorielles, et
- c) informations concernant le type de réclamation.

2.10 Les deuxième et troisième parties font apparaître des sous-catégories, intitulées «rubriques» ou «niveaux». Certaines des informations concernant les réclamations sont répertoriées comme «recommandées», les autres comme «facultatives». Pour les demandes de renseignements, toutes les entrées sont «facultatives». L'objectif de distinguer entre «recommandé» et «facultatif» est de:

- a) permettre aux organismes de soumettre des données un minimum harmonisées (en renseignant toutes les rubriques «recommandées»);
- b) encourager la plupart d'entre eux à également renseigner le plus possible les rubriques et niveaux «facultatifs».

2.11 La proposition figure dans deux documents datés du 7 juillet 2009:

- (i) une communication de la Commission: COM(2009) 346 fin;

- (ii) un projet de document présentant la proposition ainsi que les rubriques et niveaux envisagés pour le classement des réclamations: (SEC (2009) 949).

Le projet de recommandation de la Commission n'est pas un texte définitif, et son contenu est susceptible d'être modifié dans le courant du premier semestre de l'année 2010; sa substance ou sa philosophie générale resteront toutefois inchangées.

### 3. Observations générales

3.1 D'autres suggestions apparaissent dans les remarques ci-après.

3.1.1 Les coûts de mise en conformité seront variables mais non négligeables pour de nombreux organismes. Concernant les ressources disponibles pour ces ajustements, elles connaîtront des disparités entre les États membres mais aussi à l'intérieur même de ceux-ci. Les méthodes utilisées actuellement par les organismes nationaux des différents États membres pour enregistrer les réclamations sont assez disparates (sans parler des autres organismes). Certains disposent de systèmes moins sophistiqués que celui qui est proposé; d'autres ont des systèmes plus sophistiqués, qu'ils ne souhaitent naturellement pas abandonner. Ce sont généralement ces derniers qui trouveront que la mise en conformité avec le système harmonisé est la plus coûteuse. Il est souhaitable que la Commission, dans son soutien technique ou financier, ne favorise aucune organisation locale d'enregistrement de réclamations.

3.1.2 L'enregistrement de toute rubrique supplémentaire génère un «surcoût», à deux égards: d'abord, recueillir chaque donnée livrée par le plaignant et l'enregistrer prend du temps et donc coûte de l'argent à l'entité qui reçoit une réclamation; ensuite, plus on demande de renseignements au consommateur, moins il y a de chances pour qu'il aille au bout de son dépôt de réclamation.

3.1.3 Le système harmonisé utilisé devra être aussi compatible que possible avec le plus possible des dispositifs utilisés actuellement par les organismes nationaux. Il convient de donner à l'ensemble des organismes adoptant un tel système des instructions et des lignes directrices claires afin de s'assurer que les réclamations et les demandes soient encodées de manière uniforme, quelle que soit la méthode adoptée au final.

3.1.4 Il convient de limiter tant que faire se peut le nombre de rubriques ayant le statut «recommandé»; les premières années, cela permettra aux organismes concernés d'intégrer plus facilement le système, à un niveau élémentaire.

3.1.5 La proposition semble véritablement satisfaire aux objectifs exposés ci-dessus. La plupart des organismes tiers n'auront sans doute pas de difficulté majeure à communiquer des informations sur les rubriques «recommandées». On peut s'attendre à ce que ces dernières fournissent des données utiles sur l'ensemble de l'Europe. La qualité et le degré d'utilité de la banque de données s'amélioreront à mesure que les organismes tiers seront à même d'enregistrer et de communiquer des données relatives aux autres rubriques et niveaux, «facultatifs».

3.1.6 Au niveau sectoriel, la Commission pourrait encourager l'ensemble des organismes chargés du traitement des réclamations à adopter, dans leur secteur respectif, sa méthode harmonisée de classification des réclamations des consommateurs et de communication de données y afférentes. Le réseau FIN-NET pourrait par exemple accélérer le processus pour le secteur des services financiers, compagnies d'assurances comprises. FIN-NET tirerait avantage d'un système harmonisé pour les réclamations des consommateurs. Le réseau coopère en vue d'offrir aux consommateurs un accès facile aux procédures extrajudiciaires de réclamation dans les affaires transfrontalières. En cas de litige entre un consommateur dans un État et un fournisseur de services financiers d'un autre pays, les membres FIN-NET mettront le consommateur concerné en contact avec le système extrajudiciaire de réclamation adéquat et lui fourniront les informations nécessaires. La mise en place d'une méthode commune de classement et d'enregistrement des réclamations émanant des consommateurs constitue un pas en avant important si l'on veut rendre ce système plus efficace.

3.2 Il continuera d'y avoir des disparités quant à la qualité et à l'ampleur des données communiquées par les divers États membres. Ce fait devra être pris en compte dans l'analyse des données réalisée pour chaque édition annuelle du tableau de bord. Il est probable que de telles disparités ne disparaissent jamais complètement. Toutefois, on peut s'attendre à ce qu'une harmonisation du système de communication de données entraîne une réduction de ces écarts au fil des ans.

3.3 La proposition incite les organismes à communiquer toutes les microdonnées relatives à chaque réclamation individuelle. Il y est suggéré (au paragraphe 33 de la communication de la Commission) que l'une des rubriques facultatives soit le «nom du commerçant». Or cette rubrique ne devrait pas comprendre, même à titre facultatif, de nom ou d'identité de tout commerçant individuel. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement et soutient avec force la déclaration de la Commission figurant au paragraphe 39, où elle exprime qu'elle ne souhaite pas recueillir ou publier de données indiquant les noms des commerçants ou permettant leur identification. Il conviendra donc de supprimer entièrement la rubrique «nom du commerçant» sur les listes d'informations à transmettre.

3.4 L'une des rubriques de la partie «informations générales» (numéro 67) concerne le «démarchage à domicile». Il convient de remplacer cette expression par «vente hors établissement», en cohérence avec la proposition de directive sur les droits des consommateurs.

3.5 Dans la partie «informations sectorielles» (partie B) telle qu'elle est proposée figurent les éléments suivants: musées, écoles, hôpitaux, bibliothèques, services des postes. La plupart de ces services sont assurés par les pouvoirs publics. Par exemple, si les écoles sont parfois gérées par des entreprises, elles le sont bien plus souvent par les gouvernements. L'objectif de la proposition est de fournir des informations sur le fonctionnement du marché intérieur, et par là-même d'apporter des réponses plus rapides aux dysfonctionnements du marché. Elle n'a pas pour objet de donner des informations sur les performances gouvernementales. Ainsi, est-il approprié ou pertinent de rapporter des réclamations de consommateurs concernant des services fournis par le gouvernement? Il pourrait s'ensuivre qu'on observe un nombre bien plus important de réclamations à propos d'un service donné (par exemple, le transport ferroviaire) dans les pays où il relève de la responsabilité de l'État que dans ceux où il est géré par des entreprises privées.

3.6 Un des éléments importants de la proposition est que la banque de données fournira davantage d'informations statistiques qui seront utilisées pour l'analyse publiée annuellement dans le tableau de bord. Ces informations doivent être d'actualité, et il convient que celles qui apparaissent au sein d'une même édition se réfèrent à la même période de temps, ou au moins approximativement. En effet, le lecteur devrait pouvoir repérer facilement quelle période est couverte par les statistiques figurant dans chaque édition du tableau de bord.

Si l'on résume:

- a) il convient que les informations soient communiquées annuellement par les organismes tiers;
- b) il devrait y avoir une période annuelle consacrée à cette communication (probablement inférieure ou égale à 6 semaines), avec une date de clôture clairement établie; à défaut d'une telle période, il convient d'établir au moins une date butoir, claire, pour la transmission des données;
- c) cette période de communication ou date butoir devra être liée à la date de publication du tableau de bord;
- d) il convient que chaque édition annuelle du tableau de bord porte un titre où apparaisse l'année (par exemple, Tableau de bord 2011), et non pas un simple numéro d'édition, comme «2<sup>e</sup> édition»;
- e) chaque édition du tableau de bord devrait indiquer à quelle période ont été rassemblées les données qui y figurent.

3.7 Le Comité a de sérieuses préoccupations quant au rassemblement des données. Inévitablement, les données transmises par différentes organisations et en provenance de différents États membres présenteront des variations significatives en matière d'exhaustivité ou d'exactitude. De plus, le système de renvoi des données varie suivant les États membres. Un organisme qui reçoit une réclamation et la transmet à une organisation plus appropriée peut aussi bien la supprimer de sa propre banque de données que la conserver. Si elle ne la supprime pas et que les deux organismes transmettent leurs données à la Commission, il y a un risque que la même réclamation soit saisie deux fois. Lorsque la Commission rend des données publiques, y compris dans le tableau de bord, il convient qu'elle explique les limites que présentent ces informations en termes d'exhaustivité ou d'exactitude, ainsi que le risque de doublement et de vérification insuffisante. Dans un horizon plus lointain, il conviendra qu'un organisme unique rassemble et vérifie les données au niveau de chaque pays.

3.8 Cette proposition permettra de disposer de données plus fiables sur le marché intérieur, de mieux comprendre comment il fonctionne et où il présente des dysfonctionnements pour les consommateurs. Il importe également de comprendre quels dysfonctionnements des marchés touchent les entreprises, par exemple relativement à la contrefaçon de produits ou au pillage industriel de la propriété intellectuelle. De telles informations n'émergeront probablement pas des réclamations des consommateurs, mais ce sont des problèmes qui méritent également d'être traités. Il conviendrait aussi que la Commission élabore des mécanismes efficaces permettant d'examiner dans quelle mesure le marché intérieur génère des dysfonctionnements pour les entreprises.

3.9 Le CESE convient que les réclamations peuvent être un bon indicateur des points potentiellement problématiques pour les consommateurs. Cependant, la satisfaction des consommateurs ne peut se mesurer uniquement sur la base de données relatives à leurs réclamations. Un large éventail de facteurs peuvent influencer le consommateur dans sa décision finale d'introduire ou non une réclamation: la motivation personnelle du plaignant et l'attitude proactive des entreprises, l'analyse coût/bénéfice, surtout en

cas de faibles pertes financières, la pression sociale, le degré d'accessibilité des organismes chargés du traitement des réclamations, l'exposition médiatique, etc. En outre, le tableau de bord des marchés de consommation lui-même s'appuie sur cinq indicateurs: les réclamations, les prix, la satisfaction du consommateur, le changement de fournisseur et la sécurité. Il y a lieu d'analyser plus en profondeur chacun de ces indicateurs afin d'identifier les marchés de consommation qui connaissent des dysfonctionnements.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération»**

COM(2009) 362 final – 2009/0099 (COD)  
(2010/C 339/06)

Rapporteur général: **M. MORGAN**

Le 10 septembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 47, paragraphe 2, 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 les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération*

COM(2009) 362 final – 2009/0099 (COD).

Le 29 septembre 2009, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 57 du règlement intérieur, au cours de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010) de nommer M. MORGAN rapporteur général, et a adopté le présent avis par 162 voix pour, 4 voix contre et 18 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition de directive à l'examen, dénommée ci-après la directive, tire son origine des conclusions et recommandations figurant dans le rapport du Groupe de Larosière, auquel le CESE est largement favorable, comme il l'a indiqué dans l'un de ses avis <sup>(1)</sup>. La préparation de la directive s'est effectuée dans le contexte du dispositif international de Bâle II relatif à l'adéquation des fonds propres des banques. Le Conseil ECOFIN a modifié le texte suite au sommet du G20 organisé à Pittsburgh. Le CESE appuie les grandes lignes de la directive, qui modifiera la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et la directive 2006/49/CE sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit.

1.2 Le présent avis explique le rôle important qu'ont joué les banques dans la crise financière et comment la réglementation et la surveillance ont échoué. Le CESE estime que la directive traitera bon nombre des défaillances réglementaires et aidera à corriger les déficiences majeures dans la gestion et la gouvernance des banques. En soi, ces règles n'amenderont pas le comportement égocentrique des banques, qui a été un facteur essentiel de la crise. Il reste nécessaire de reconnaître les intérêts des acteurs du secteur bancaire et de placer la responsabilité sociale des grands établissements bancaires au centre des préoccupations, au lieu de la reléguer à l'arrière-plan.

1.3 Les principaux ferments de la crise étaient les suivants:

- L'octroi de crédits, par les établissements de crédit, à des clients insolubles.
- Dans de nombreux cas, des dispositifs de rémunération et de motivation inappropriés pour le personnel des établissements de crédit chargé des contacts avec les particuliers.
- La création de titres de crédit par les banques sans que ces dernières fassent preuve de la diligence requise.
- L'acquisition de ces titres de crédit par les banques sans que ces dernières fassent preuve de la diligence requise.
- Des réserves en capital inadéquates, en particulier dans le portefeuille de négociation des banques.
- La création de véhicules hors bilan sans les doter de fonds propres suffisants.
- Une motivation perverse et des structures de rémunération inadéquates qui ont conduit à privilégier les gains à court terme et à prendre des risques excessifs.
- Le caractère procyclique de la réglementation.
- Une débâcle systémique de la gestion des risques en ce qui concerne la qualité des titres de crédit détenus, l'adéquation des réserves en capital et l'impact de systèmes de rémunération variable sur l'agrégation des risques au niveau institutionnel.

<sup>(1)</sup> JO C 318 du 23.12.2009, p. 57.

- Un manque de transparence dans les affaires bancaires empêchant les prêteurs, emprunteurs, contreparties, investisseurs, analystes et même les directeurs indépendants d'agir conformément aux attentes sur les marchés financiers.
- L'insuffisance de la surveillance macroprudentielle et de la coordination internationale.

1.4 Le CESE se réjouit que la Commission s'emploie à affiner ses propositions concernant respectivement la rémunération et les exigences de fonds propres, suivant ainsi le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board - FSB) et le Comité de Bâle. Si le secteur bancaire revêt une importance économique fondamentale pour l'UE, c'est aussi une industrie potentiellement mobile. Pour éviter de porter atteinte à l'industrie financière de l'UE en procédant à un arbitrage réglementaire, il est essentiel de trouver des solutions à l'échelon mondial et il se pourrait bien que l'UE doive montrer l'exemple en les proposant. C'est dans l'ordre des choses. L'UE ne peut pas se permettre d'adopter une réglementation qui s'écarte sensiblement des pratiques en vigueur ailleurs.

1.5 Le CESE soutient les principes essentiels proposés en matière de définition et de mise en œuvre des politiques de rémunération. Si certains de ces principes avaient existé avant la crise, de nombreux versements scandaleux et embarrassants auraient été évités.

1.6 Dans la plupart des secteurs industriels, les montants en valeur absolue des primes octroyées aux dirigeants sont définis par un pourcentage maximal du salaire. Le CESE estime que le secteur bancaire devrait appliquer des formules similaires à ses systèmes de rémunération variable, car il n'y a rien dans le rôle des banquiers qui justifie un système débridé de rémunération. Dans ce contexte, le CESE accueille favorablement l'exigence imposée aux établissements de crédit et entreprises d'investissement importants (CIIF) d'établir des comités de rémunération.

1.7 Le CESE constate que la directive s'intéresse davantage à la structure de la rémunération qu'aux montants de celle-ci. Il se déclare toutefois préoccupé par ces montants. Le CESE attend des nouvelles exigences de fonds propres, conjuguées à l'analyse prudentielle des politiques et plans de rémunération proposés, qu'elles limitent la rémunération variable excessive versée par le passé. Le CESE reconnaît qu'en soi, l'UE ne dispose d'aucune compétence en matière de niveaux de salaire en tant que tels.

1.8 Le CESE relève avec satisfaction que les dispositions relatives aux rémunérations ne préjugent pas des dispositions de l'article 137 alinéa 5 du traité, des principes généraux du droit national des contrats et du travail ainsi que des droits, le cas échéant, des partenaires sociaux en matière de négociations collectives.

1.9 Le CESE soutient pleinement l'augmentation des exigences de fonds propres détaillées dans la directive à l'examen. Celles-ci impliquent en particulier:

- Des dispositions visant à renforcer les exigences de fonds propres pour les actifs que les banques détiennent en portefeuille de négociation en vue d'une cession à court terme.

- Des exigences de fonds propres renforcées pour les titrisations complexes, en ce qui concerne tant le portefeuille bancaire que le portefeuille de négociation.

1.10 Le Comité relève que la proposition ne prévoit plus de processus de surveillance renforcée des retitrisations qui sont particulièrement complexes. Cependant, le CESE attend de la part des organismes de surveillance toute la diligence voulue à cet égard et relève que ces organismes conservent toute leur panoplie de mesures correctives.

1.11 Le point de vue du CESE est influencé par les faits qu'a mis au jour <sup>(2)</sup> l'enquête de l'organisme américain de contrôle des opérations de bourse (SEC) sur l'effondrement de la valeur des titres garantis par des créances hypothécaires sur des biens immobiliers à usage d'habitation, des obligations garanties par des créances (obligations CDO) et d'autres actifs de ce type. Les agences de notation du crédit (ANC) ont contribué à la création irresponsable de ces actifs toxiques, qui ont coûté des centaines de milliards de dollars au monde développé. Les banques d'investissement sont coupables d'avoir aidé et encouragé les ANC, alors que la plupart des banques ne saisissaient pas les risques inhérents à la détention de ces titres. Comme l'a fait remarquer le groupe de Larosière, «Il est essentiel que ces changements réglementaires [concernant les ANC] aillent de pair avec une diligence et un jugement accrus de la part des investisseurs, et avec une amélioration de la surveillance». Dans son avis sur les ANC, le CESE souscrivait pleinement à cette recommandation et appuie aujourd'hui la proposition de directive parce qu'elle oblige les banques et les autorités de surveillance à agir dans le sens prescrit.

1.12 Le point 4 de l'Annexe I de la directive à l'examen définit des exigences de publicité nouvelles et étendues, sur lesquelles le CESE marque son accord. Si ces exigences avaient existé avant la crise, un grand nombre de problèmes auraient pu être évités. Le CESE se félicite également que l'accent ait été mis, à l'Annexe II, sur la liquidité et le risque d'événement. En l'absence d'une analyse technique des dispositions, le CESE a reçu de la Commission l'assurance que ces mesures permettront de conjurer la crise de liquidité du marché qui est au cœur de la crise bancaire.

1.13 Le CESE comprend qu'on entend traiter des questions de liquidité à l'échelon de l'entreprise dans la prochaine directive sur les exigences de fonds propres (CRD4). Suite à la crise, il s'agit là d'une exigence fondamentale.

1.14 Le CESE relève que la proposition de directive n'aborde nulle part la question des structures de titrisation (SPV, correspondant en France aux fonds communs de créances) hors bilan, puisqu'en effet, cette dernière est couverte par la directive de la Commission 2009/83/CE publiée en juillet 2009. L'article 95 de la directive relative aux exigences en fonds propres prévoit déjà qu'une banque doit calculer les exigences de fonds propres pour les actifs qu'elle initie, sauf si elle obtient un «transfert significatif de risque». La directive de juillet restreint significativement l'interprétation de cette disposition de deux manières. Si cette clarification avait été d'application avant la crise, elle aurait considérablement réduit la contribution des structures de titrisation (SPV) à la crise.

<sup>(2)</sup> JO C 277 du 17.11.2009, p. 117.

1.15 Le CESE trouve préoccupant que la vente de crédits inadaptés aux consommateurs ait joué un rôle important dans la genèse de la crise. Il semble que la communication sur les «produits d'investissement de détail» (PRIP) <sup>(3)</sup> s'attaque bel et bien au problème, dans la mesure où elle a pour objectif de réglementer les conditions de vente et, en particulier, le contrôle des conflits d'intérêts survenant au cours de ce processus. Elle se fonde sur les conditions imposées par la directive 2004/39/CE sur les marchés d'instruments financiers.

1.16 La publicité est essentielle pour reconstruire le marché financier. Le CESE observe avec satisfaction que le degré de publicité proposé et l'accès dont disposent les parties prenantes concernées sont suffisants pour que celles-ci obtiennent les informations dont elles ont besoin pour pouvoir traiter avec un établissement. La publicité exigée par la proposition de directive doit être entendue à la lumière de l'article 147 de la directive 2006/48/CE sur les fonds propres réglementaires qui régit la publication des communications requises des établissements de crédit.

1.17 En novembre 2009, les dirigeants du groupe HSBC et de la Standard Chartered Bank ont exprimé leur préoccupation quant au caractère excessif et préjudiciable des exigences de fonds propres avancées par les organes de régulation, estimant qu'elles freineraient à la fois la relance et le développement. Certes, l'on peut s'attendre à pareille conception des choses de la part des banques, mais il ne s'agit pas là de banques ordinaires. Et l'appui qu'elles ont reçu du gouvernement n'est pas ordinaire non plus. À vrai dire, ce sont les dirigeants de la Standard Chartered qui ont contribué à la conception du dispositif britannique de soutien aux banques. Le CESE demande instamment à la Commission de veiller à ce que les exigences de fonds propres suggérées assorties de l'obligation de diligence et d'un contrôle adéquat des risques, soient proportionnées au risque.

1.18 Le CESE estime que la Commission devrait analyser, pour le comprendre, l'impact de la proposition de directive actuellement à l'étude, et ce non seulement sur les capitaux détenus par les banques, mais également sur la croissance économique, sur la création d'emplois et sur la sortie de crise en général.

## 2. Introduction

2.1 Une brève explication de la crise du système bancaire permettra de replacer la directive dans son contexte. Le rapport de Lord Turner, le président de l'autorité des services financiers (*Financial Services Authority*) du Royaume-Uni, présente d'autres perspectives sur la crise <sup>(4)</sup>.

2.2 Les activités des banques de détail impliquent l'octroi de prêts à long terme sur la base de dépôts à court terme. Cela s'appelle de la transformation de maturité et présente des risques. Si tous les déposants décidaient de retirer leur argent, la banque ne disposerait pas de liquidités en suffisance. De même, si les emprunteurs ne respectent pas leurs obligations de remboursement, le capital de la banque se trouverait réduit avec un risque d'insolvabilité. Pour se prémunir contre ce risque, les banques de détail conservent des réserves d'actifs liquides dans leur bilan et

passent des accords de soutien avec d'autres banques, la banque centrale pouvant jouer le rôle de prêteur en dernier ressort. La réglementation bancaire définit le montant des fonds propres qu'une banque doit conserver pour faire face à ses obligations afin de se protéger contre les cas de défaillance des emprunteurs.

2.3 Les banques déploient également des activités de négociation pour compte propre. Pour ce faire, elles détiennent aussi des fonds propres, qui étaient habituellement modestes, dans la mesure où les banques se fondaient sur le fait que les pertes du portefeuille de négociation étaient censées être faibles, car ces actifs étaient considérés comme facilement négociables. Les fonds propres destinés à soutenir le portefeuille de négociation étaient calculés au moyen d'une méthode de «valeur à risque» (VAR). Les banques avaient également établi des structures de titrisation (SPV) hors bilan. Ces structures à fort effet de levier étaient potentiellement risquées mais étant donné qu'elles étaient considérées comme hors bilan, les organes de régulation les ont traitées comme des entités indépendantes. Or, quand la crise a éclaté, un grand nombre de SPV ont été réinscrites au bilan, pour une question de réputation, bien qu'aucune réserve en capital n'avait été prévue précédemment pour faire face à un tel cas.

2.4 Les autorités publiques ont joué un rôle dans le développement de la crise bancaire. Les organes de régulation ont approuvé les fonds propres détenus par les banques. Les autorités monétaires – à l'exception de la BCE – ont maintenu les taux d'intérêt à des niveaux trop faibles trop longtemps. Même au sein de l'eurozone, les taux étaient beaucoup trop bas pour certaines économies. Au niveau politique, le gouvernement des États-Unis a obligé les banques à accorder des prêts hypothécaires imprudents à une clientèle mal notée (clientèle «subprime»). Les taux d'épargne diminuaient dans le monde occidental, conduisant ainsi l'Asie à financer la croissance du crédit. Ces facteurs ont encouragé les banques à prendre des risques.

2.5 Les banques ont accordé des crédits hypothécaires risqués et les ont regroupés dans des lots qu'elles ont ensuite vendus. Cette activité s'est étendue au-delà des frontières des États-Unis. Avec l'aide des agences de notation, ces lots ont été découpés en tranches assorties de différentes notations et rapportant un intérêt beaucoup plus élevé que les investissements sans risque. La retitrisation a ensuite reconditionné les créances qui avaient été coupées en tranches de sorte qu'il est devenu impossible de remonter jusqu'aux titres sous-jacents. Une multitude de titres de crédit aux acronymes divers est devenue une composante majeure de la négociation pour compte propre et des véhicules de titrisation. Le risque majeur que représentait cette concentration n'a pas été identifié.

2.6 La création et la distribution de titres de crédit se sont transformées en tsunami. Comme l'a montré Lord TURNER, l'ampleur et l'importance des transactions effectuées dans le cadre de l'économie casino dépassaient de très loin celles des activités économiques de l'économie réelle. Pour aller encore plus vite, les banques ont cessé de s'appuyer sur les dépôts et ont financé leurs prêts par des emprunts à très court terme sur les marchés financiers de gros. La transformation de la maturité avait «perdu le nord». Et lorsque la Fed a commencé à relever ses taux, le casino a fermé ses portes.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 204 final.

<sup>(4)</sup> Le Rapport Turner, UK Financial Services Authority, mars 2009.

2.7 Les détenteurs de crédits hypothécaires de type *subprime* ont commencé à ne plus pouvoir rembourser. Les agences de notation ont revu massivement à la baisse la notation des titres de crédit. Partout, les banques ont essayé de vendre ces actifs, ce qui a conduit à une débâcle systémique. Les prix ont plongé. La négociabilité a cessé d'être synonyme de liquidité. Les institutions bancaires ne connaissaient plus la situation financière de leurs homologues. La confiance s'est donc évanouie et les opérations interbancaires sur les marchés de gros ont été paralysées. Le manque de liquidité a mis tous les types de banques en difficulté. On a laissé Lehman Brothers faire faillite, tandis que de nombreuses autres banques établies aux États-Unis ou ailleurs ont eu besoin d'un soutien massif de leur gouvernement pour survivre.

2.8 Les systèmes de rémunération avaient tendance à renforcer la prise de risques dans les établissements de crédit. Les incitations ont amené à se focaliser à tous les niveaux sur les profits à court terme, en négligeant les risques à long terme. La spirale des opérations interbancaires a engendré une économie artificielle sans aucun rapport avec l'économie réelle, au sein de laquelle les récompenses s'éloignaient des normes en vigueur dans le monde réel. La qualité des portefeuilles de prêts s'est gravement détériorée. Les opérateurs économiques et autres agissaient sous le coup de pressions à court terme similaires. Dans certains cas, même le personnel chargé des contacts avec les particuliers était poussé, à grand renfort d'incitations, à étendre les facilités en matière de cartes de crédit et d'hypothèque en faveur de clients à la solvabilité douteuse.

2.9 Les réformes du système de régulation doivent être fondées sur les enseignements tirés de la crise. La quantité et la qualité des fonds propres des banques doivent être améliorées de façon radicale. Il conviendrait également d'accroître de manière substantielle les fonds propres détenus au regard des portefeuilles de négociation et de revoir la formule de la valeur à risque. Les calculs des fonds propres doivent devenir anticycliques et l'évaluation des risques beaucoup plus prudente. Les risques de liquidité inhérents à la transformation de la maturité doivent être reconsidérés, car, durant la crise, ni la négociabilité propre des actifs ni les marchés de gros n'ont offert suffisamment de liquidité.

2.10 Les réformes du système de régulation ne suffiront pas. Les mécanismes du marché et un engagement plus important des actionnaires sont essentiels. Le principal problème est le manque de transparence. La vraie nature des prêts bancaires, des actifs, des réserves et des profils de risque des banques doivent être publics. Cette transparence permettra aux prêteurs, aux emprunteurs, aux actionnaires, aux conseils d'administration et aux analystes de se comporter sur le marché comme ils le doivent.

2.11 Il convient de remédier à la défaillance des autorités – politiques, monétaires et de régulation – de manière à ce que les banques reviennent à la prudence et exigent la même attitude de la part de leurs clients. Dans certains États membres, il est nécessaire de protéger les clients de détail contre un octroi de prêts trop facile par les établissements de crédit.

2.12 Il convient d'améliorer la gouvernance des entreprises. La gestion et la surveillance générale des risques doivent être repensées de fond en comble. Il y a lieu d'envisager les rémunérations dans une perspective à plus long terme. Elles doivent étayer et non

compromettre la gestion des risques et devraient être en adéquation avec les intérêts à long terme des actionnaires et des parties prenantes. La rémunération de toutes les catégories de personnel dont les activités professionnelles sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur le profil de risque d'une banque devrait être déterminée à l'aune de ce profil.

2.13 La crise bancaire a mis en lumière les problèmes que pose la combinaison des activités de banque de détail et de banque d'investissement au sein d'une même institution qui peut sembler trop énorme pour faire faillite. À maints égards, cette combinaison est judicieuse, dans la mesure où de nombreuses activités de banque d'investissement procurent les facilités requises aux clients de détail comme aux entreprises. La question centrale est celle de la nécessaire garantie implicite et souvent explicite que l'État offre aux particuliers qui déposent de l'argent dans une banque. Cela introduit un risque moral dans les services bancaires d'investissement et peut encourager une prise de risque excessive. Après le crash de 1929, la loi américaine Glass-Steagall a consacré la séparation institutionnelle entre banque de détail et banque d'investissement. Elle a été abrogée en 1999, en raison de l'ampleur des chevauchements apparus au fil du temps entre les deux activités. Si l'on veut éviter de séparer ces dernières, par exemple au moyen d'une nouvelle loi Glass-Steagall, il est essentiel que les exigences de fonds propres soient suffisamment strictes pour empêcher la banque d'investissement de causer la perte de la banque de détail.

### 3. Contenu essentiel de la directive de la Commission

Les modifications apportées au texte de la directive suite au sommet de Pittsburgh, s'avérant pertinentes pour la position du CESE, sont ajoutées en *italique*.

3.1 Les prises de risques excessives et imprudentes du secteur bancaire ont conduit des établissements financiers à la faillite et provoqué des problèmes systémiques dans les États membres et dans le monde. Les autorités de surveillance et de réglementation, dont le G20 et le comité européen des contrôleurs bancaires, s'accordent à considérer que les structures de rémunération inadéquates ont contribué à cette crise. *À cet égard, les principes et les normes établis par le Conseil de stabilité financière (CSF) et approuvés et adoptés au niveau international revêtent une importance particulière.*

3.2 Afin d'empêcher que des structures de rémunération mal conçues aient un effet néfaste, il convient de prévoir une obligation expresse faite aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement de mettre en place et de maintenir des politiques et des pratiques de rémunération compatibles avec une gestion efficace des risques.

3.3 Il importe que la nouvelle obligation relative aux politiques et aux pratiques de rémunération soit mise en œuvre d'une manière cohérente. Il convient, par conséquent, de définir des principes de base afin que la structure de rémunération n'encourage pas les prises de risques excessives et soit compatible avec la propension au risque, les valeurs et les intérêts à long terme de l'établissement.

3.4 Parmi les principes fondamentaux figurent notamment les points suivants:

- La politique de rémunération permet et promeut une gestion du risque saine et effective et n'encourage pas une prise de risque excédant le niveau de risque toléré de l'établissement de crédit.
- La politique de rémunération est conforme à la stratégie économique, aux objectifs, aux valeurs et aux intérêts à long terme de l'établissement de crédit.
- La mesure des performances s'effectue dans un cadre pluriannuel afin de garantir qu'elle se fonde sur des performances à plus long terme et que le paiement effectif de la rémunération liée aux performances est étalé sur une période qui tienne compte du contexte cyclique des affaires de l'entreprise et de ses risques économiques.
- Les paiements liés à la résiliation anticipée d'un contrat correspondent à des performances effectives et ne doivent pas être conçus pour récompenser l'échec.
- *La rémunération variable garantie est exceptionnelle et survient uniquement dans le contexte de l'embauche de nouveau personnel. Dans ce cas, la garantie est limitée à la première année de travail.*
- *Au moins 50 % de la rémunération variable devrait être versée sous forme d'actions ou d'instruments adéquats autres que monétaires, soumis à une politique de rétention appropriée.*
- Le paiement d'une partie importante des primes significatives est reporté pendant une durée appropriée et lié aux performances futures de l'établissement. *40 %, voire 60 % dans le cas des cadres dirigeants, au moins de ce paiement devraient être reportés pendant une durée qui ne peut être inférieure à trois ans, assortie d'une acquisition progressive des droits.*
- *La rémunération variable, y compris la partie différée, n'est versée ou acquise que si son montant est compatible avec la situation financière de l'établissement.*

3.5. Les établissements de crédit et entreprises d'investissement «importants» sont tenus d'établir un comité de rémunération. «L'importance» d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement se définit par sa taille, son organisation interne, ainsi que la nature, la portée et la complexité de ses activités.

3.6 Les autorités compétentes doivent également être habilitées à imposer des mesures ou des sanctions, financières ou non, en cas de violation de l'exigence relative à l'obligation de mettre en œuvre des politiques de rémunération compatibles avec une gestion saine et efficace des risques. Ces mesures et ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

3.7 Afin de favoriser la convergence des modalités de surveillance dans le domaine de l'évaluation des politiques et des pratiques de rémunération, le comité européen des contrôleurs bancaires doit veiller à l'existence de lignes directrices en matière de bonnes politiques de rémunération dans le secteur bancaire.

3.8 Dans la mesure où des politiques de rémunération et des mécanismes incitatifs mal conçus peuvent porter à un niveau

inacceptable les risques auxquels sont exposés les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, il convient que les autorités compétentes imposent aux entités concernées des mesures qualitatives ou quantitatives, selon les besoins. Parmi les mesures qualitatives, figure la possibilité d'exiger des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement qu'elles réduisent le risque inhérent à leurs activités, y compris les structures de rémunération. Les mesures quantitatives comprennent l'exigence de détenir des fonds propres supplémentaires.

3.9 Afin d'assurer, vis-à-vis du marché, une transparence suffisante de leurs structures de rémunération et du risque qui y est associé, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement doivent publier des informations sur leurs politiques et pratiques de rémunération à l'égard du personnel dont les activités ont une incidence non négligeable sur le profil de risque de l'établissement.

3.10 Un régime de fonds propres distinct doit être prévu pour les titrisations qui reconditionnent d'autres titrisations et comportent un risque de crédit plus élevé que les titrisations normales, de manière à dissuader clairement les établissements de crédit et les entreprises d'investissement d'investir dans des titrisations présentant un degré de complexité et de risque particulièrement élevé.

3.11 Une retitrisation reconditionne des expositions de titrisation à risque moyen en de nouveaux titres de créance. Généralement, les agences de notation et les acteurs de marché ont attribué un faible risque de crédit à ce type de produit. Toutefois, compte tenu de leur complexité et de leur sensibilité aux pertes corrélées, ces retitrisations comportent un risque supérieur à celui des titrisations classiques. Par conséquent, la proposition dont il s'agit ici prévoit un ensemble d'exigences de fonds propres supérieures à celles qui s'appliquent aux positions de titrisation simple de même notation.

3.12 Compte tenu des déficiences récemment observées, il convient de renforcer les critères applicables aux modèles internes servant à calculer les exigences de fonds propres relatives au risque de marché. Il y a lieu notamment de veiller à ce qu'ils assurent une couverture plus complète des risques en ce qui concerne les risques du crédit dans le portefeuille de négociation. Par ailleurs, les exigences de fonds propres doivent comprendre un élément adapté aux situations de crise afin de renforcer les exigences de fonds propres en cas de détérioration du marché et afin de réduire les risques de procyclicité.

3.13 Sans préjudice des informations expressément requises par la directive, les exigences de publicité doivent avoir pour objet de fournir aux acteurs du marché des informations précises et complètes sur le profil de risque des établissements. Par conséquent, les établissements doivent être tenus de communiquer des informations supplémentaires qui ne sont pas expressément prévues par la directive dans la mesure où elles sont nécessaires pour réaliser cet objectif.

3.14 Dans le domaine de la titrisation, il convient de renforcer considérablement les exigences de publicité applicables aux établissements. Ces exigences doivent également tenir compte, par exemple, des risques associés aux positions de titrisation dans le portefeuille de négociation.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

**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 concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique»**

COM(2009) 248 final

(2010/C 339/07)

Rapporteur: **M. SMYTH**

Le 10 juin 2009, 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 concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique»*

COM(2009) 248 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 198 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE soutient les objectifs matérialisés dans les quatre piliers de la stratégie pour la mer Baltique visant à rendre cette région prospère, sûre et sécurisée, durable du point de vue de l'environnement, attrayante et accessible.

1.2 Le Comité reconnaît le large processus de consultation qui a précédé la finalisation de la stratégie ainsi que la part prise dans ce processus par les partenaires sociaux et les acteurs concernés. Le CESE réitère son appel en faveur de la création d'un forum de la société civile de la région de la mer Baltique, qui permette d'octroyer à la société civile un rôle dans l'évolution de la stratégie.

1.3 La stratégie poursuit des visées et objectifs louables, lorsqu'elle s'attaque, dans la zone concernée, à un ensemble de problèmes structurels complexes, mais elle se trouve cependant confrontée à un certain nombre de défis qu'il lui faudra surmonter pour être efficace et qui ont trait à ses potentialités du point de vue de la valeur ajoutée, aux dispositifs de gouvernance, à la cohésion de l'Union européenne et à l'efficacité extérieure de la stratégie.

1.4 Les dispositifs de gouvernance concernant la stratégie pour la mer Baltique font également l'objet de certaines critiques. La stratégie couvre les compétences de 21 directions générales, ainsi que le territoire de 8 États membres et de la Russie. Compte tenu des 4 piliers, des 15 mesures prioritaires et des nombreuses actions transversales, le cœur de la stratégie se caractérise par des structures de gouvernance complexes qui pourraient la rendre irréalisable. Le CESE estime qu'il convient de s'efforcer davantage de simplifier les dispositifs de gouvernance et de gestion relatifs à la stratégie.

1.5 Le présent avis réaffirme la proposition du CESE de constituer en son sein un observatoire ou un groupe d'étude ad hoc de la région de la mer Baltique, de telle sorte que le CESE tout entier puisse participer efficacement à l'inévitable processus de développement et d'évolution de la stratégie.

1.6 La dimension extérieure est l'un des principaux défis que doit relever cette stratégie, en particulier du fait du rôle crucial que joue la Russie dans la région de la mer Baltique. Il est prévu que le rôle de la Russie dans la mise en œuvre de cette stratégie soit géré par les dispositifs de la dimension septentrionale. Il n'est pas certain que ces dispositifs suffisent à garantir la participation efficace de la Russie aux actions stratégiques.

1.7 Le CESE adhère à l'idée que la stratégie ne se limite pas à un texte, mais qu'il s'agit avant tout d'un processus. Cela signifie que la mise en œuvre de cette stratégie s'inscrit dans le temps. Elle a déjà réussi à amener tous les États membres et les parties concernées, ainsi que les institutions européennes, à s'entendre sur une liste limitée d'actions et de projets clés et sur la nécessité de les mettre en œuvre. Le CESE espère que l'enthousiasme soulevé lors de l'élaboration de cette stratégie perdurera et contribuera à l'efficacité de sa mise en œuvre au moment opportun, étant entendu qu'il est possible de réviser cette mise en œuvre en cours de route.

## 2. Le contexte de la stratégie

2.1 Les origines de la stratégie pour la mer Baltique sont bien attestées. Il a été reconnu de longue date que la région de la Baltique était affectée d'une série de points noirs qui, touchant à l'environnement, au développement économique et aux infrastructures, sont corrélés et interdépendants. En novembre 2006, le

Parlement européen a adopté une résolution sur l'élaboration d'une stratégie pour la mer Baltique. Cette stratégie, qui concerne la zone désignée comme macrorégion de la mer Baltique, a été adoptée par la Commission le 10 juin 2009 et soumise au Conseil européen le 19 juin 2009. Elle constituait une des grandes priorités de la présidence suédoise et le Conseil «Affaires générales» du 26 octobre 2009 à Luxembourg l'a adoptée.

2.2 Cette stratégie globale marque un nouveau départ dans la politique de coopération territoriale de l'Union européenne. La Commission considère que cette stratégie est la première approche véritablement intégrée adoptée par des États membres confrontés à la même série de défis. Il existe actuellement treize zones de coopération transnationale qui, ensemble, couvrent l'intégralité du territoire de l'Union et auxquelles s'ajoute une cinquantaine de dispositifs de coopération transfrontalière. La stratégie pour la mer Baltique met en pratique la notion, relativement novatrice, de coopération macrorégionale, c'est-à-dire qu'elle prévoit une coordination et une utilisation plus efficaces des ressources financières et des initiatives de coopération qui existent à travers toute la région de la Baltique. Pour ce qui est de sa couverture géographique, la stratégie englobe des États membres de l'Union européenne (Suède, Danemark, Allemagne, Finlande, Pologne, Estonie, Lettonie et Lituanie), ainsi que la Norvège et la Russie.

2.3 Le présent avis entreprend d'évaluer du point de vue de la société civile organisée le projet de stratégie pour la mer Baltique et le plan d'action dont elle est assortie. Il prend appui sur l'analyse développée dans deux avis que le Comité a récemment adoptés: «*La région de la mer Baltique: le rôle de la société civile organisée pour améliorer la coopération régionale et identifier une stratégie régionale*»<sup>(1)</sup> et «*Coopération macrorégionale – Étendre la stratégie pour la mer Baltique à d'autres macrorégions en Europe*»<sup>(2)</sup>. Le processus ayant mené à l'élaboration de la stratégie est sans précédent. La Commission estime que, si la stratégie pour la mer Baltique s'avère pertinente et opérante dans la région concernée, une approche similaire peut être appliquée à d'autres macrorégions, comme celles du Danube, des Alpes ou de la Méditerranée.

### 3. Les lignes de force de la stratégie

3.1 Tout au long de l'année 2008, la Commission a effectué des consultations fort complètes. Ces conférences consultatives se sont réparties sur l'ensemble de la macrorégion et ont eu pour point d'orgue la conférence de Rostock en février 2009. Sur le fond, ces rencontres avaient pour base les quatre piliers sur lesquels la stratégie de la mer Baltique a été construite afin de faire de la région de la mer Baltique:

- un espace durable sur le plan environnemental,
- prospère;
- intéressante et accessible;
- sûre et sécurisée.

(1) JO C 277 du 17.11.2009, p. 42.

(2) JO C 318 du 23.12.2009, p. 6.

3.2 La stratégie s'accompagne d'un plan d'action comprenant 15 domaines prioritaires qui se répartissent sur ces quatre piliers. Chacun de ces champs d'action doit être coordonné par au moins un des États membres de l'espace baltique. Les pays concernés sont censés œuvrer à leur concrétisation en collaborant avec tous les acteurs intéressés.

3.3 Il est prévu que les dépenses consenties pour la stratégie de la mer Baltique et les actions envisagées en rapport avec elle soient couvertes au moyen de ressources existantes, qui proviendront, au premier chef, des fonds structurels (55 milliards d'euros pour la période 2007-2013), de chacun des pays de la Baltique, de financements privés, ainsi que d'institutions financières telles la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque nordique d'investissement (BNI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

3.4 Des différences significatives peuvent être trouvées entre la résolution du Parlement européen et la communication de la Commission<sup>(3)</sup> (4). La Commission endosse la perspective intra-communautaire du Conseil, tandis que la résolution du Parlement fait référence à une «stratégie pour la mer Baltique dans le cadre de la dimension septentrionale». De même, ce texte appelle la Commission à présenter une proposition de stratégie «afin de renforcer le pilier interne de la dimension septentrionale»<sup>(5)</sup>. Le Parlement établit un lien clair entre la stratégie pour la mer Baltique et le dispositif-cadre de la dimension septentrionale, tandis que le Conseil et la Commission font le départ entre la stratégie et les aspects extérieurs de la coopération.

3.5 Il existe d'importantes divergences de vues en ce qui concerne la structure de gouvernance qui s'impose. Les axes de la stratégie de la Commission consistent à coordonner des initiatives existantes, effectuer un suivi continu des progrès réalisés et maintenir l'élan du plan d'action. Selon son approche, il convient de garder les mécanismes institutionnels à un niveau minimal, sans aucun financement supplémentaire pour la stratégie de la mer Baltique. Le Parlement propose qu'un sommet annuel de la mer Baltique se déroule chaque année, avant le Conseil européen d'été, et que des structures organisationnelles régionales soient déployées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, notamment grâce à une ligne budgétaire qu'il est suggéré de créer pour cette stratégie. Le CESE a déjà signalé qu'il était favorable à un budget distinct pour la stratégie. Il semblerait que le Parlement souhaite un développement plus ambitieux que la Commission pour cette politique. Comme s'il entendait souligner le caractère évolutif de la stratégie, le Parlement a adopté le 22 octobre 2009 un amendement au budget 2010 affectant 20 millions d'euros à la coordination et à certains projets pilotes de la stratégie.

3.6 Abstraction faite de ces dissonances dans l'approche, la stratégie s'est dessinée en tant que telle à l'issue d'une vaste série de consultations des acteurs intéressés au sein de la macrorégion. Cette stratégie est novatrice en ce sens qu'elle opérera selon une structure de gouvernance transnationale et dépassera donc le cadre traditionnel des politiques régionales de l'UE. Cette nouvelle structure de gouvernance est à mi-chemin entre l'État national et la communauté supranationale.

(3) Parlement européen (2006), «*Résolution sur une stratégie pour la mer Baltique dans le cadre de la dimension septentrionale*», Strasbourg, 16 novembre 2006, A6-0367/2006.

(4) La stratégie pour la mer Baltique et son plan d'action peuvent être consultés à l'adresse [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/documents\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_fr.htm).

(5) La dimension septentrionale est un instrument au moyen duquel l'UE, la Russie, la Norvège et l'Islande mettent en œuvre des politiques dans des domaines de coopération définis d'un commun accord.

3.7 La Commission décrit le concept de stratégie pour la mer Baltique comme un processus non finalisé. Toute définition des différents aspects de la région de la mer Baltique sera nécessairement imprécise étant donné que les zones géographiques changeront selon la question abordée. L'approche adoptée dans le cadre de la conception de la stratégie pour la mer Baltique consiste à commencer par cerner les problèmes et à laisser ceux-ci délimiter la zone géographique de la macrorégion concernée. En toute objectivité, il est permis d'affirmer que les quatre piliers de la stratégie et le plan d'action qui en découle représentent un effort sérieux, s'agissant de déployer un cadre de développement mieux coordonné pour une zone aussi diversifiée que la région de la mer Baltique et tenter ainsi d'en favoriser la cohésion territoriale. Le tableau 1 ci-après recense les domaines d'intervention prioritaires du plan d'action relevant de chacun desdits piliers.

3.8 Dans son raisonnement, la Commission postule implicitement qu'une approche intégrée est nécessaire pour garantir le développement durable de la région. Les problématiques qu'aborde la stratégie sont complexes et imbriquées, alors que les dispositifs actuels de coopération n'ont pas fait l'objet d'une coordination efficace.

#### 4. Défis et problématiques essentielles

4.1 Réussir la mise en œuvre de la stratégie pour la mer Baltique représente un enjeu de taille. La Commission a affirmé à plusieurs reprises que cette stratégie peut prendre une valeur emblématique pour d'autres macrorégions de l'UE. La stratégie poursuit des visées et objectifs louables, lorsqu'elle s'attaque, dans la zone concernée, à des problèmes structurels d'une telle complexité mais elle se trouve cependant confrontée à un certain nombre de défis qu'il lui faudra surmonter pour faire la preuve de son efficacité et qui ont trait à ses potentialités du point de vue de la valeur ajoutée, à ses mécanismes de gouvernance, à la cohésion de l'Union européenne et son efficacité extérieure.

4.2 En ce qui concerne la valeur ajoutée, le risque couru par la stratégie est que pour satisfaire la majorité des intervenants de la zone de la Baltique, elle embrasse un éventail d'actions très ambitieux; elle pourrait ainsi s'avérer impossible à concrétiser. Il existe de bonnes raisons pour que l'on s'efforce de garder à la stratégie une forme plus simple et de concentrer les efforts sur une palette d'objectifs moins nombreux mais plus cruciaux, stratégiquement parlant. Le plan d'action de la commission Helcom (Convention d'Helsinki) pour la mer Baltique a permis d'accomplir des progrès en matière de stocks halieutiques et d'environnement en général. Ces progrès ne signifient pas que la stratégie pour la mer Baltique devrait cesser pour autant de générer des effets bénéfiques pour les pêcheries et l'environnement au sens large.

4.3 Les rouages de la gouvernance qui est appliquée à la stratégie pour la mer Baltique ont également suscité certaines observations critiques. Le tableau 1 témoigne d'un paradoxe, à savoir que les États membres qui ont le plus besoin de la stratégie sont aussi ceux qui sont les moins engagés dans sa mise en œuvre. En outre, la Commission a eu du mal à dégager un équilibre entre un ensemble d'actions, d'une part, et, de l'autre, une liste de directions générales et un éventail d'États membres. L'expérience engrangée jusqu'à présent en ce qui concerne la mise en œuvre de la Charte de Leipzig sur les villes européennes durables témoigne

d'une certaine lenteur. Or, la stratégie pour la mer Baltique est sans doute encore plus complexe <sup>(6)</sup>.

4.4 Le succès de toute politique européenne, telle que la stratégie de la mer Baltique, se mesurera à l'aune de ses résultats pratiques, qui doivent être visibles et tangibles pour les citoyens. Cette stratégie questionne également la notion même de cohésion communautaire. Comme on l'a fait observer précédemment, la Commission a «fait monter les enchères» en matière de coopération macrorégionale. Bien que la gravité des défis dans les domaines de l'environnemental, des infrastructures et autres auxquels fait face la Baltique n'est que trop connue des citoyens des États membres du pourtour de cette mer, expliquer aux autres États de l'Union à quel point la situation de la Baltique est sérieuse reste une gageure de premier ordre. Sur ce point, il est capital de pouvoir compter sur l'assistance de la société civile organisée. Le CESE a déjà proposé d'établir un «Forum de la société civile de la mer Baltique» et a fait part de sa disposition à entamer les travaux préparatoires à un tel forum. En outre, le Comité a proposé de constituer en son sein un observatoire ou un groupe d'étude ad hoc de la région de la mer Baltique, de manière à pouvoir prendre une part active, dans son intégralité, à l'évolution de la stratégie.

4.5 La dimension extérieure est l'un des principaux défis que doit relever cette stratégie; en particulier, le rôle crucial que joue la Russie en fait un intervenant de première importance dans la région de la mer Baltique. La Russie s'est dite jusqu'à présent intéressée par la stratégie puisque la réussite de sa mise en œuvre lui serait profitable. Actuellement, le rôle qu'y jouerait ce pays doit être géré par les mécanismes de la dimension septentrionale, lesquels devraient vraisemblablement être adaptés à la stratégie. Il est intéressant de noter que trois des quatre piliers de la stratégie – protection de l'environnement, attrait et accessibilité de la zone, sûreté et sécurité – revêtent un caractère essentiellement transnational, de sorte que des éléments plaident pour que des mécanismes y soient prévus qui en articulent les interactions intérieures et extérieures, en particulier au niveau de son fonctionnement. De plus, la dimension extérieure de la stratégie pourrait peut-être accroître sa portée en incluant, par exemple, le Bélarus, qui influence les aspects de protection de l'environnement, d'attrait et d'accessibilité de la région de la mer Baltique.

4.6 Certains estiment qu'une coopération bilatérale directe avec l'UE sera le meilleur moyen de s'assurer de la participation de la Russie à la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre d'un «partenariat d'égal à égal» avec l'UE <sup>(7)</sup>. Si c'est le cas, il est alors légitime de se demander si la dimension septentrionale est, comme on le suggère actuellement, le mécanisme qui convient pour assurer l'engagement de la Russie dans la stratégie.

<sup>(6)</sup> Cette charte a été signée le 24 mai 2007 sous la présidence allemande du Conseil au cours d'une réunion informelle des ministres européens chargés du développement urbain et de la cohésion territoriale. Cette charte intergouvernementale comporte deux recommandations principales, à savoir, recourir davantage à une politique d'urbanisme intégrée et accorder une attention spécifique aux voisinages défavorisés.

<sup>(7)</sup> Voir par exemple: «L'engagement des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile: quel peut être le rôle de la société civile et des acteurs locaux?», une présentation de M. Uno ALDGREN, membre du Comité des régions à la conférence «La région de la mer Baltique: le meilleur endroit où travailler et faire des affaires», organisée conjointement par le Comité économique et social européen et la représentation de la Commission européenne en Finlande, qui s'est tenue à Helsinki les 22 et 23 octobre 2009.

## 5. Analyse de la stratégie

5.1 La stratégie comprend un certain nombre de points litigieux qu'il convient de suivre de près. En premier lieu, le plan d'action comporte des propositions spécifiques pour compenser les insuffisances qui affectent les réseaux énergétiques et les connexions dans la région de la mer Baltique. Certaines préoccupations se font jour en ce qui concerne leur suffisance au regard du caractère urgent de la nécessité de parvenir à une plus grande intégration des réseaux. La stratégie ne devrait pas se contenter de tenter d'intégrer et de relier les marchés énergétiques des États de la région de la mer Baltique, qui sont actuellement distincts, mais devrait œuvrer vers une solidarité dans toute l'UE en matière énergétique. L'UE a besoin des sources d'énergies russes et a donc besoin de construire les infrastructures permettant d'acheminer le gaz, le pétrole et l'électricité vers l'Europe. Cela est nécessaire afin de garantir la stabilité des approvisionnements énergétiques de l'Europe. Une coopération plus importante sur les questions énergétiques est également nécessaire de la part d'États qui ne sont pas membres de l'UE. La stratégie ne prend pas en compte le projet Nordstream. Alors qu'il s'agit là d'une omission manifeste, la Commission relève que le projet Nordstream est une question qui divise considérablement, tandis que l'adoption de la stratégie pour la région de la mer Baltique exigeait l'unanimité.

5.2 Le plan d'action formule des propositions en vue d'améliorer les liaisons maritimes, routières et ferroviaires, tant intérieures qu'extérieures. Les infrastructures routières requièrent une attention particulière, car soit, elles présentent des déficiences sérieuses, soit elles sont totalement inexistantes. Cette région, qui se trouvait autrefois à la périphérie de l'Union soviétique, pourrait alors devenir dans une bien plus large mesure une région intégrée au cœur de l'Europe. La région de la mer Baltique a besoin de manière urgente d'un réseau à son échelle d'infrastructure routière. Les actuels corridors TEN ont besoin d'être réexaminés et adaptés à la nouvelle réalité d'une Europe plus cohésive, comme par exemple les corridors routiers et ferroviaires d'Helsinki à Vienne ou jusqu'en Slovaquie.

5.3 Il conviendrait de mentionner l'importance stratégique des grands fleuves de la macrorégion de la mer Baltique, qui est actuellement passée sous silence. Dans ce contexte, il est intéressant de relever qu'une stratégie pour la région du Danube est en cours d'élaboration. Les consultations relatives à la stratégie pour la mer Baltique ont été larges et étendues, mais elles ont été organisées de manière plus ou moins ad hoc. Le CESE devrait tenter de s'engager dans la stratégie sur la région du Danube en adoptant une démarche plus structurée. La commission a indiqué qu'une «fenêtre d'opportunité» s'ouvrirait pour un tel engagement de février à l'été 2010. Le CESE a déjà proposé dans le cadre de ses avis REX/262 et ECO/251 d'établir un Forum de la société civile de la région de la mer Baltique et il conviendrait de formuler maintenant des propositions concrètes à ce sujet. De nombreux députés européens soutiennent cette proposition et le

Parlement élabore actuellement un avis sur la stratégie de la région de la mer Baltique.

5.4 La complexité des défis de la stratégie pour la région de la mer Baltique a déjà été constatée. Il semble que l'unité qui, au sein de la Commission, est responsable de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie risque de souffrir d'un manque de ressources dans la période qui vient. Le CESE et le Parlement sont l'un et l'autre favorables à un renforcement de cette unité. Celle-ci risque d'être profondément absorbée par les défis administratifs liés à la dépense des 20 millions d'euros votés par le Parlement pour les partenaires extérieurs à l'UE (ligne budgétaire 4). Le CESE souligne qu'aussi bien la Commission européenne que les États membres chargés d'actions figurant dans le plan doivent pouvoir disposer de capacités administratives en adéquation avec leurs obligations.

5.5 Des préoccupations ont été exprimées au sujet de l'importance relative accordée à la question des pêches et des pêcheries. L'importance des actions en cours est reconnue, en particulier dans le cadre d'Helcom, et les premiers résultats sont encourageants. Il est essentiel de maintenir ces avancées et il convient de renforcer notamment les incitations à une consommation responsable.

5.6 Des préoccupations se sont fait jour quant à l'importance accordée par la stratégie à la science, la technologie, la recherche et l'innovation. Le CESE n'est pas entièrement convaincu que l'éparpillement de ce que l'on nomme le triangle des savoirs (éducation, recherche et innovation) entre deux piliers distincts de la stratégie et entre trois États membres en charge de leur coordination constitue la meilleure solution. Le CESE souligne que la stratégie devrait renforcer l'interaction et les liens entre les différents éléments du triangle des savoirs.

5.7 Le CESE soutient pleinement la partie de la stratégie relative à l'intervention prioritaire n° 6 – «Lever les obstacles au marché intérieur dans la région de la mer Baltique». Il conviendrait d'accorder une attention toute particulière aux PME, qui sont prépondérantes dans les économies de la région de la mer Baltique. Le CESE est aussi partisan d'avancer dans la réalisation du programme pour un travail décent. Il convient d'encourager le renforcement du dialogue social dans la région de la mer Baltique afin de pouvoir bénéficier de certains des effets d'entraînement positifs déclenchés par la mise en œuvre de la collaboration dans le cadre de cette stratégie, notamment en ce qui concerne le renforcement de la coopération et de l'intégration dans le domaine énergétique.

5.8 La poursuite du déclin structurel du secteur de la construction navale et de celui des secteurs connexes dans cette région est préoccupante, en raison de ses conséquences négatives sur la cohésion économique et sociale. Le Comité est fermement convaincu qu'il y a lieu d'élargir le champ d'action de la stratégie pour la mer Baltique en vue de traiter cette question particulière.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

## ANNEXE

Tableau 1

**Piliers et domaines d'intervention prioritaires de la stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique**

Piliers et domaines d'intervention prioritaires	Pays coordonnateurs	Nombre d'actions
<b>Pilier I: faire de la mer Baltique un espace durable sur le plan de l'environnement</b>		
1) réduire les apports de substances nutritives dans la mer à des niveaux acceptables	Pologne et Finlande	5
2) préserver les zones naturelles et la biodiversité, y compris en relation avec la pêche,	Allemagne	2
3) restreindre l'utilisation et l'incidence des substances dangereuses	Suède	3
4) faire de la région un modèle de navigation propre	Danemark	2
5) atténuer le changement climatique et s'y adapter	Danemark	3
<b>Pilier II: faire de la mer Baltique un espace prospère</b>		
6) lever les obstacles au marché intérieur dans la région de la mer Baltique	Estonie	6
7) exploiter pleinement le potentiel de la région en matière de recherche et d'innovation	Suède et Pologne	2
8) appliquer la loi sur les petites entreprises («Small Business Act»), à savoir favoriser l'esprit d'entreprise, renforcer les PME et encourager une utilisation plus efficace des ressources humaines	Danemark	9
9) encourager des modes durables d'agriculture, de sylviculture et de pêche	Finlande	7
<b>Pilier III: faire de la mer Baltique un espace accessible et attrayant</b>		
10) améliorer l'accès aux marchés de l'énergie, de même que l'efficacité et la sécurité de ceux-ci	Lettonie et Danemark	3
11) développer les liaisons intérieures et extérieures de transport	Lituanie et Suède	
12) préserver et renforcer l'attractivité de la région de la mer Baltique, notamment par l'éducation, le tourisme et la santé	Tourisme: Allemagne (Mecklembourg — Poméranie antérieure) Santé: partenariat de la dimension septentrionale en matière de santé publique Éducation: Allemagne	10
<b>Pilier IV: faire de la mer Baltique un espace sûr et sécurisé</b>		
13) faire de la région un modèle de sécurité maritime	Finlande et Danemark	
14) renforcer la protection face aux urgences majeures, sur terre comme en mer	Danemark	2
15) réduire la criminalité transfrontalière et ses répercussions	Finlande	3
<b>Actions transversales</b>	Commission européenne	10

Source: adapté de R. Bengtsson «An EU Strategy for the Baltic Sea Region» ("Une stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique").

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique»**

COM(2009) 499 final – 2009/0140 (COD)

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité bancaire européenne»**

COM(2009) 501 final – 2009/0142 (COD)

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles»**

COM(2009) 502 final – 2009/0143 (COD)

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des marchés financiers»**

COM(2009) 503 final – 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Rapporteur: **M. NYBERG**

Le 6 octobre 2009, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique»*

COM(2009) 499 final – 2009/0140 (COD)

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité bancaire européenne»*

COM(2009) 501 final – 2009/0142 (COD)

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles»*

COM(2009) 502 final – 2009/0143 (COD)

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Autorité européenne des marchés financiers*

COM(2009) 503 final - 2009/0144 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 21 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 169 voix pour, 2 voix contre et 15 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le 23 septembre 2009, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement instituant un Comité européen du risque systémique (CERS) et trois propositions de

règlement instituant respectivement une Autorité bancaire européenne, une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et une Autorité européenne des marchés financiers. Toutes ces propositions sont pour l'essentiel conformes au rapport élaboré par le groupe de Larosière au début de l'année 2009.

1.2 Dans son avis sur le rapport du groupe de Larosière, le CESE débat des causes des crises économique et financière, d'une réglementation des marchés financiers et de leurs régimes de surveillance. Indépendamment d'une référence générale à cet avis, nous voudrions reprendre ici l'un de ses constats: «De l'avis du CESE, la surveillance est aussi d'une importance fondamentale pour garantir qu'il n'y ait pas de nouvelle crise financière. Mais la surveillance nécessite des règles. C'est pourquoi l'on peut considérer comme tout aussi importantes les propositions de modification et de renforcement des réglementations (...) (1)».

#### *Groupe des parties concernées*

1.3 Le Comité a plaidé en faveur d'une représentation plus large au sein des trois nouvelles autorités. Au lieu de cela, la Commission propose des groupes spéciaux de parties concernées.

1.3.1 Le **CERS** devrait «solliciter, si nécessaire, les conseils des acteurs du secteur privé concernés». Les exemples cités sont des représentants du secteur financier, des associations de consommateurs et certains groupes créés par la Commission. Il conviendrait d'indiquer que le secteur financier devrait être représenté par des représentants des employeurs et des syndicats de ce secteur. De plus, puisque les risques systémiques ne concernent pas seulement le marché financier mais l'économie dans son ensemble, les représentants des employeurs et des syndicats de toute l'Union européenne devraient donc également être consultés.

1.3.1.1 La forme et la fréquence de ces consultations sont passées sous silence. Elles doivent être définies, car cet article stipule qu'il y a lieu que le CERS consulte les acteurs privés. L'usage de l'expression «si nécessaire» semble trop vague.

1.3.2 Les groupes de parties concernées pour les trois **autorités** devraient, selon la Commission, être des employeurs et des salariés de la partie concernée du marché financier ainsi que des consommateurs et des usagers des services de ce secteur. Parmi les trente représentants proposés devraient figurer toutes ces catégories de personnes, réparties de manière équilibrée.

1.3.2.1 Ces groupes se réuniront au moins deux fois par an, ils pourront présenter des avis et formuler des conseils et bénéficieront d'un service de secrétariat. Les avis et les conseils devraient être publiés. Le travail de ces groupes risque de se concentrer uniquement sur les deux réunions annuelles. Les groupes devraient avoir la possibilité de suivre en permanence les activités de l'autorité concernée.

#### *Surveillance macroprudentielle*

1.4 La proposition de CERS ne définit pas les risques systémiques. Il convient de débattre de ce concept sur la place publique, et non de le cantonner à l'huis clos du nouveau CERS.

1.4.1 De l'avis du CESE, le CERS doit disposer d'un mandat clair pour agir lorsque la stabilité financière risque d'être menacée, et il convient de corriger la formulation de certaines dispositions afin d'ancrer ce mandat dans les textes.

- Les différentes versions devraient être alignées en ce qui concerne le concept de surveillance («supervision» en anglais).

(1) Cf. l'avis du CESE sur le «Rapport de Larosière», CESE 1476/2009, paragraphe 1.4. JO C 318 du 23 décembre 2009, p. 57.

- Les alertes et recommandations du CERS ne devraient être que transmises au Conseil, comme le stipule l'article 16 paragraphe 3 et non passer par le Conseil au sens du considérant 9, ce qui pourrait remettre son indépendance en question.
- L'usage de l'expression «devraient» pour ces recommandations signifie qu'elles sont plus ou moins contraignantes. Le caractère contraignant ou non d'une action doit dépendre de l'échelon compétent pour ces règles: les États membres ou l'UE.
- Il y est stipulé (article 3) que le CERS est créé «afin de contribuer au fonctionnement harmonieux du marché intérieur». Les risques que comporte le marché financier relèvent de la compétence du CERS, mais il semble qu'on lui ait assigné ici un rôle plus large.

1.4.2 Le conseil général du CERS comprendra les 29 membres du Conseil général de la BCE. Le CESE a jugé approprié ce lien entre le Système européen de banques centrales (SEBC) et le CERS nouvellement créé.

1.4.2.1 L'article 11 relatif au comité directeur ne règle pas la question des droits de vote, ce qui conduit à la situation où chacun des membres est réputé disposer de ce droit. Le CESE préconise qu'il y ait cinq membres du Conseil général de la BCE au sein du comité directeur, ce qui faciliterait l'obtention d'une meilleure répartition géographique, d'une représentation des grands et des petits pays, ainsi que des pays de la zone euro et de ceux qui n'en font pas partie. En outre, puisqu'il semble que tous les membres du comité directeur disposeront du droit de vote, le nombre de représentants des banques centrales doit être significatif.

1.4.3 Le Parlement n'est mentionné que lorsque le CERS se voit assigner l'obligation de lui faire rapport, ainsi qu'au Conseil, au moins une fois par an. Selon l'article 20, le Conseil examinera les règles régissant le CERS dans les trois années suivant l'adoption du règlement. Le Parlement devrait y être naturellement associé.

#### *Surveillance microprudentielle*

1.5 Les objectifs des autorités énumérés à l'article 1 paragraphe 4 sont décrits de manière quasi identique dans les trois règlements; il s'agit du fonctionnement du marché intérieur, de la stabilité du système financier et du renforcement de la coordination internationale de la surveillance. Les seules différences concernent ceux qui devraient être protégés par ces instances: les investisseurs dans le cas de l'Autorité européenne des marchés financiers, les preneurs d'assurance et les autres bénéficiaires pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les investisseurs pour ce qui est de l'Autorité bancaire européenne.

1.5.1 Les principales activités de ces trois autorités concerneront les règles existantes, la rationalisation des pratiques des autorités nationales, principalement au moyen d'orientations et de recommandations. Ces autorités se verront également octroyées le mandat d'élaborer de nouvelles normes techniques.

1.5.1.1 Selon l'article 7 paragraphe 2, leurs propositions de nouvelles normes techniques ne prendront pas la forme de directives, mais seulement de règlements et de décisions. Si ces normes techniques ne sont pas définies comme politiques, la forme du règlement est également exclue. Les normes techniques ne devraient s'adresser qu'aux organismes nationaux de surveillance et aux institutions financières et non aux États membres, et elles devraient donc prendre la forme de décisions et non de règlements ou de directives. Ces derniers sont réservés à la réglementation politique proposée par la Commission.

1.5.2 Le contrôle exercé par les autorités européennes porte sur les autorités nationales de surveillance, et non pas directement sur les acteurs du marché financier. L'exception à ce principe survient lorsqu'une autorité nationale ne suit pas les recommandations qui lui ont été adressées (articles 9 et 11). L'autorité européenne adopte alors en dernier lieu une décision qui concerne directement les participants au marché financier.

1.5.2.1 Une disposition porte également sur les situations d'urgence (article 10), dans lesquelles l'Autorité européenne peut adopter de telles décisions sans l'intervention de la Commission. La compétence de décider si une telle situation d'urgence se présente devrait néanmoins être du ressort du Conseil. Le CESE estime que les raisons menant à déclarer ces situations d'urgence doivent résulter de l'évolution des marchés en général. Le cas individuel d'une institution financière qui se trouve en situation d'urgence doit relever de la compétence de l'organisme national de surveillance.

1.5.2.2 L'article 23 prévoit une clause de sauvegarde pour un gouvernement qui estime que les nouvelles normes techniques ont des conséquences fiscales. Ces clauses de sauvegarde semblent appropriées, bien que des normes techniques n'aient presque jamais de conséquences fiscales. Puisque ces clauses de sauvegarde ne s'appliquent qu'aux articles 10 et 11, l'article les prévoyant devrait être placé immédiatement après l'article 11.

1.5.3 Le CESE propose que le consentement d'une autorité nationale soit indispensable à la mise sur le marché de nouveaux instruments financiers, comme c'est le cas en Espagne. Cette mesure n'existant pas dans les autres États membres, un premier pas pourrait consister à examiner les instruments utilisés dans d'autres pays que l'Espagne. La Commission européenne devrait donc également modifier dans ce sens le règlement relatif à l'Autorité européenne des marchés financiers au moyen d'un règlement prévoyant cette compétence.

1.5.4 Le domaine d'action de l'autorité bancaire devrait, de l'avis du CESE, être aussi large que possible. L'objectif général devrait être l'instauration de conditions de concurrence équitables pour l'ensemble des institutions financières. La définition proposée par le présent règlement se réfère aux directives précédentes. Le CESE souhaite que les définitions contenues dans ces directives fassent l'objet d'un nouveau débat afin de prendre en compte les expériences liées à la crise financière et que leur soit donnée une portée maximale.

1.5.5 Selon l'article 20 paragraphe 3, les autorités européennes ne peuvent utiliser les informations qu'elles reçoivent des institutions financières que dans le contexte des missions que leur assignent directement les règlements. Cette déclaration devrait être complétée par un texte fixant le mode de protection de la confidentialité.

1.5.6 Il est proposé que le conseil d'administration des autorités européennes soit composé de quatre membres issus des autorités nationales de surveillance. En lieu et place, il semble naturel de suivre la proposition relative au Comité européen du risque systémique et d'opter pour cinq membres.

1.5.6.1 Seuls les directeurs des autorités nationales de surveillance auront le droit de vote au sein du conseil des autorités de surveillance. Un risque existe: celui d'un conseil des autorités

de surveillance qui se surveille lui-même. Ceci vient alors accroître l'importance d'autres aspects. L'indépendance du président est cruciale, et il devrait disposer du droit de vote. Toute aussi cruciale est l'ouverture et l'influence du groupe des parties concernées. Il est également indispensable de garantir un fonctionnement transparent en publiant les décisions des autorités.

1.5.7 Si les activités de ces autorités débutent en 2011, plus de deux autres années seront encore nécessaires avant le début de leur fonctionnement à plein régime. Il est indispensable d'accélérer ce développement pour remédier rapidement à l'ensemble des problèmes révélés durant la crise.

## 2. Contexte

2.1 Le 23 septembre 2009, la Commission européenne a présenté un paquet de mesures législatives relatives aux marchés financiers, composé d'une proposition de règlement instituant un Comité européen du risque systémique (CERS), d'une décision spéciale confiant à la Banque centrale européenne (BCE) des missions spécifiques relatives au CERS et de trois propositions de règlement instituant respectivement une Autorité bancaire européenne, une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et une Autorité européenne des marchés financiers. Par la suite, le 28 octobre 2009, une directive a été présentée qui modifie les directives existantes liées à la création de ces nouvelles autorités. Cette directive sera examinée dans le cadre d'un avis distinct.

2.2 Toutes ces propositions sont pour l'essentiel conformes au rapport élaboré par le groupe de Larosière au début de l'année 2009. Le CESE a examiné ce rapport et élaboré un avis d'initiative qu'il a adopté lors de sa session plénière de septembre 2009. Cet avis débat des causes des crises économique et financière, de la nécessité d'améliorer ou de créer une nouvelle réglementation des marchés financiers et d'améliorer leurs régimes de surveillance. Nous nous fonderons donc sur cet avis pour tout autre thème connexe, excepté ceux qui correspondent concrètement aux textes législatifs proposés.

2.3 Indépendamment d'une référence générale à cet avis, nous voudrions reprendre ici l'un de ses constats: «De l'avis du CESE, la surveillance est aussi d'une importance fondamentale pour garantir qu'il n'y ait pas de nouvelle crise financière. Mais la surveillance nécessite des règles. C'est pourquoi l'on peut considérer comme tout aussi importantes les propositions de modification et de renforcement des réglementations qui figurent dans la première partie du rapport». Au vu des limitations des propositions relatives à la microsurveillance des textes existants, il apparaît que notre volonté de les modifier et de les renforcer prend d'autant plus d'importance.

2.4 La Commission a également proposé certaines mesures législatives relatives aux règles applicables aux marchés financiers. À ce jour, le CESE a élaboré des avis sur les agences de notation du crédit <sup>(2)</sup>, sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et sur les obligations en matière de fonds propres. À la différence du CESE, la Commission n'a jusqu'à présent pas formulé de nouvelle proposition législative concernant l'institution d'une autorité nationale chargée d'examiner tous les nouveaux instruments financiers avant d'autoriser leur promulgation, à l'image du dispositif déjà en place en Espagne.

<sup>(2)</sup> Cf. l'avis du CESE sur les: «Agences de notation», JO C 277 du 17.11.2009, p. 117.

### 3. Observations générales

3.1 Il convient de distinguer les niveaux de surveillance macroprudentielle et microprudentielle du marché financier. En parallèle, il est également nécessaire de garantir que les organismes projetés coopèrent étroitement. En effet, la surveillance au niveau microprudentiel met en évidence des problèmes généraux qui sont pertinents pour l'ensemble du marché financier, et l'on peut remédier à ce niveau microprudentiel à des risques détectés dans le cadre d'une surveillance macroprudentielle. Les propositions de règlements se réfèrent à plusieurs reprises à cette interdépendance.

3.2 Les principales activités de ces trois autorités porteront sur les règles existantes, et leurs orientations et recommandations devraient rationaliser les pratiques des autorités nationales. Mais ces mêmes autorités communautaires se verront également octroyer le mandat d'élaborer de nouvelles normes techniques destinées aux propositions venant formellement de la Commission.

3.3 Dans son avis sur le rapport de Larosière, le Comité a plaidé en faveur d'une représentation plus large au sein des conseils de ces trois nouvelles autorités. La Commission n'a pas suivi cette recommandation ni dans les règlements relatifs à ces autorités ni dans le règlement relatif au CERS. Au lieu de cela, la Commission propose dans les deux cas des groupes spéciaux de parties concernées.

3.3.1 Le CERS devrait «solliciter, si nécessaire, les conseils des acteurs du secteur privé concernés». La partie introductive de cette proposition de règlement en cite des exemples: représentants du secteur financier, associations de consommateurs et certains groupes créés par la Commission. Cette description n'apporte pas assez d'informations: il conviendrait d'indiquer que les représentants du secteur financier devraient être issus tant des organisations d'employeurs que des syndicats de ce secteur.

3.3.1.1 De plus, puisque les risques systémiques ne concernent pas seulement le marché financier mais l'économie dans son ensemble, une représentation plus large est nécessaire. À ce titre, les représentants des employeurs et des syndicats de toute l'Union européenne devraient donc également être consultés.

3.3.1.2 En dernier lieu, la forme et la fréquence de ces consultations sont passées sous silence. Elles doivent être définies, car l'article stipule qu'il y a lieu que le CERS consulte les acteurs privés. L'usage de l'expression «si nécessaire» semble trop vague. Il convient d'introduire une description plus précise du moment où ces consultations sont obligatoires.

3.3.2 En ce qui concerne la composition des groupes des parties concernées pour les trois autorités, la Commission semble être à peu près du même avis que le CESE: les employeurs et les salariés de la partie concernée du marché financier devraient y être représentés, ainsi que des consommateurs et des usagers des services de ce secteur.

3.3.2.1 Le choix des pays dont seront originaires ces représentants sera très probablement source de difficultés. Nous supposons que l'idée de nommer trente représentants ne signifie pas que chaque État membre disposera d'un représentant des institutions

financières. Ces trente représentants devraient être répartis de manière équilibrée entre toutes les catégories de représentants, comme le stipulent les parties introductives des règlements.

3.3.2.2 Les groupes se réuniront au moins deux fois par an. Ils pourront présenter des avis et formuler des conseils et bénéficieront d'un service de secrétariat. Les avis et les conseils devraient être publiés. Tout ce qui précède semble pertinent, mais le travail de ces groupes risque de se concentrer uniquement sur les deux réunions annuelles. Les groupes devraient avoir la possibilité de suivre en permanence les activités de l'autorité concernée. Ces dispositions sont nécessaires afin de garantir un fonctionnement efficace de ces autorités dont les membres se surveillent eux-mêmes.

### 4. Observations particulières

#### *Comité européen du risque systémique*

4.1 En ce qui concerne la surveillance macroprudentielle, nous constatons l'absence fondamentale d'un débat permettant de définir le risque systémique. Dans le cas de la crise actuelle, certains nouveaux instruments mis sur le marché pourraient être considérés comme des risques systémiques. Il est également possible de qualifier de risques systémiques les méthodes de calcul des risques et d'évaluation qu'utilisent les agences de notation du crédit. Peut-on considérer les règles qui s'appliquent aux gestionnaires d'institutions financières et qui conduisent ces derniers à prendre des risques trop importants, comme des risques systémiques? Ce ne sont là que quelques exemples possibles. Ce débat doit sortir de l'huis clos du nouveau CERS, pour se dérouler sur la place publique.

4.2 Le CESE estime que le CERS doit disposer d'un mandat clair pour agir lorsque la stabilité financière risque d'être menacée, et il convient de corriger la formulation de certaines dispositions afin d'ancre ce mandat dans les textes.

4.2.1 Selon le préambule de la proposition de règlement, la tâche du CERS sera la surveillance financière (considérant 1), «surveillance» (en anglais: «supervision») étant le terme utilisé dans le contexte des débats en vue de chercher des solutions à la crise financière. Plus loin, il est stipulé que la Communauté a besoin d'un organisme de «surveillance» (en anglais: «oversight») macroprudentielle (considérant 7). L'utilisation de ce dernier concept («oversight» en anglais) réduit le pouvoir réel de cet organisme: cette surveillance («oversight») n'est une première étape préalable à celle d'une autre surveillance («supervision») qui, elle, implique un réel pouvoir d'action. Ces termes anglais ne sont pas synonymes et dans d'autres langues, un seul mot correspondant à «supervision» est utilisé. Les différentes versions devraient être alignées en ce qui concerne le concept de surveillance.

4.2.2 Il est clairement mentionné que le CERS doit être un organisme indépendant. Selon le texte du règlement, ses alertes et recommandations doivent toutefois être transmises au Conseil ou aux trois autorités afin d'en augmenter le poids (considérant 9), ce qui remet quelque peu son indépendance en question. Le CESE estime que la formulation correcte est celle de l'article 16 paragraphe 3, qui prévoit la transmission des alertes et des recommandations au Conseil.

4.2.3 Ces recommandations «devraient» conduire leurs destinataires à agir conformément à celles-ci, sauf s'ils peuvent justifier leur inaction de manière adéquate. L'usage de l'expression «devraient» signifie que ces recommandations sont plus ou moins contraignantes. Cependant, le caractère contraignant ou non des actions doit dépendre de l'échelon compétent pour ces règles: les États membres ou l'UE. En conséquence, il convient de préciser la formulation de ce paragraphe.

4.2.4 Il se peut que les dispositions de l'article 3 soient excessives. Il y est stipulé que le CERS est créé «afin de contribuer au fonctionnement harmonieux du marché intérieur». Les risques que comporte le marché financier relèvent de la compétence du CERS, mais il semble qu'on lui ait assigné ici un rôle plus large. La législation ordinaire applicable au marché financier est en effet du ressort de la Commission. Afin de réduire le risque de futurs conflits de compétences, cet article devrait être reformulé de manière à restreindre les prérogatives du CERS aux seuls risques systémiques.

4.3 Le CERS est composé d'un conseil général, d'un comité directeur et d'un secrétariat. Le lien avec le Système européen de banques centrales (SEBC) apparaît clairement, puisque le conseil général du CERS comprendra les 29 membres du Conseil général de la BCE. Le CESE a jugé, dans son avis sur le rapport de Larosière, ce lien entre le SEBC et le CERS nouvellement créé, approprié. Le président et le vice-président du CERS seront élus par et parmi les 29 membres du conseil général de la BCE pour un mandat de 5 ans. En sus de ces 29 membres, un membre de la Commission européenne et les présidents des trois nouvelles autorités européennes de surveillance en seront également membres et disposeront du droit de vote. 27 représentants des autorités nationales de surveillance en sont membres, mais ne disposent pas du droit de vote; il en va de même pour le président du comité économique et financier.

4.3.1 L'article 11 relatif au comité directeur ne règle pas la question des droits de vote. Selon la proposition de la Commission, le comité directeur comprend le président et le vice-président du conseil général, plus cinq autres membres du Conseil général de la BCE, les présidents des trois autorités nouvellement instituées, un membre de la Commission et le président du comité économique et financier.

4.3.1.1 Les premiers rapports sur les discussions du Conseil consacrées à ces propositions montrent qu'elles ont porté sur le nombre de membres venant du Conseil général de la BCE au sein du comité directeur. Doivent-ils être trois ou cinq? Le CESE rejoint la position exprimée par la BCE dans son avis et préconise le nombre de cinq qui faciliterait la garantie d'une meilleure répartition géographique, une représentation des grands et des petits pays, ainsi que des pays de la zone euro et de ceux qui n'en font pas partie. En outre, puisqu'il semble que tous les membres du comité directeur disposeront du droit de vote, le nombre de représentants des banques centrales doit être significatif. La composition du comité directeur devrait refléter de manière adéquate la composition du conseil général du CERS dont les 29 membres sont issus des banques centrales.

4.3.2 Le comité technique consultatif devrait être mentionné dans le premier paragraphe de l'article 4 qui énumère l'ensemble des organes du CERS.

4.4 Un article distinct est consacré à la question de la publicité ou non des alertes et des recommandations. Le CESE est conscient de tous les éléments qu'il convient de prendre en compte avant une telle publication, mais il ne comprend pas pourquoi il s'agit de la seule décision du conseil qui requiert une majorité qualifiée de deux tiers des voix. Si les membres du conseil général sont suffisamment compétents pour statuer sur les risques systémiques et formuler des alertes et des recommandations, ils devraient également l'être pour décider si ces décisions doivent être rendues publiques ou non.

4.5 Le rôle dévolu au Parlement européen peut être qualifié de minime. Les décisions sur les propositions de la Commission appartiennent autant au Conseil qu'au Parlement européen. Mais indépendamment de ce fait, le Parlement n'est mentionné que lorsque le CERS se voit assigner l'obligation de lui faire rapport, ainsi qu'au Conseil, au moins une fois par an. Selon les dispositions de l'article 20, le Conseil examinera les règles régissant le CERS dans les trois années suivant l'adoption du règlement. Il n'est fait aucune mention du Parlement, bien que ce dernier ait en ce domaine un pouvoir législatif équivalent à celui du Conseil. Le CESE estime que le règlement devrait en l'occurrence assigner un rôle plus important au Parlement européen.

## 5. Observations particulières

### *Surveillance microprudentielle*

5.1 Selon le paragraphe 6.6 de l'exposé des motifs qui accompagne les diverses propositions, les seules différences entre ces textes portent sur les objectifs, la portée de l'action et les définitions.

5.1.1 Les objectifs énumérés à l'article 1 paragraphe 4 sont décrits de manière quasi identique dans les trois règlements; il s'agit du fonctionnement du marché intérieur, de la stabilité du système financier et du renforcement de la coopération internationale de la surveillance. Les seules différences manifestes apparaissent dans l'énumération des personnes qui devraient être protégées par ces instances: les investisseurs dans le cas de l'Autorité européenne des marchés financiers, les preneurs d'assurance et les autres bénéficiaires pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les investisseurs pour ce qui est de l'Autorité bancaire européenne.

5.1.2 Le CESE estime que la formulation de l'article en question est claire pour ce qui est de la séparation entre les compétences de ces organes de surveillance et les prérogatives législatives des institutions européennes. Les véritables pouvoirs des autorités se limitent, pour autant que nous comprenions ces règlements, à la seule surveillance des règles en vigueur. En matière de modification des réglementations, leur rôle se limite à faire part de leur point de vue à la Commission, au Conseil et au Parlement européen.

5.1.2.1 Pour ce qui est des propositions des autorités en matière de nouvelles normes techniques, elles ne peuvent revêtir, selon l'article 7 paragraphe 2 la forme de directives, mais seulement de règlements ou de décisions. Si ces normes techniques ne sont pas définies comme ayant un caractère politique, il semble alors également approprié d'exclure la forme du règlement. Ces normes techniques ne devraient s'adresser qu'aux organismes nationaux de surveillance et aux institutions financières et non aux États membres, et elles devraient donc prendre la forme de décisions et non de règlements ou de directives. Ces derniers sont réservés à la réglementation politique proposée par la Commission. L'article en question précise en outre que c'est la Commission qui adopte les propositions de normes techniques, ce qui ne peut s'appliquer aux règlements ou directives qui doivent être soumis pour vote au Conseil et au Parlement européen.

5.1.3 Les articles qui détaillent le rôle des autorités semblent tous pertinents. Le contrôle des autorités européennes porte sur les autorités nationales de surveillance, et non pas directement sur les acteurs du marché financier. L'exception à ce principe survient lorsqu'une autorité nationale ne suit pas les recommandations qui lui ont été adressées (articles 9 et 11). L'autorité européenne adopte alors en dernier lieu une décision qui concerne directement les participants au marché financier.

5.1.3.1 Le CESE accueille favorablement la position selon laquelle la compétence pour décider de l'existence d'une situation d'urgence devrait incomber au Conseil après consultation de la Commission, du CERS et, le cas échéant, des autorités européennes de surveillance.

5.1.3.2 La proposition concernant la création d'une Autorité bancaire européenne ne contient pas de définition claire de la notion de situation d'urgence, ni de critère permettant de conclure à l'existence d'une telle situation. Le texte devrait être plus clair en ce qui concerne les raisons menant à constater les situations d'urgence. Le CESE estime qu'elles doivent résulter de l'évolution des marchés en général. Le cas individuel d'une institution financière se trouvant en situation d'urgence doit relever de la compétence de l'organisme national de surveillance.

5.1.3.3 L'article 23 prévoit une clause de sauvegarde pour un gouvernement qui estime que les nouvelles normes techniques ont des conséquences fiscales. Ces clauses de sauvegarde semblent appropriées, bien que des normes techniques n'aient presque jamais de conséquences fiscales. De plus, puisque ces clauses de sauvegarde ne s'appliquent qu'aux articles 10 et 11, l'article les prévoyant devrait être placé immédiatement après l'article 11.

5.1.4 Les institutions financières et les participants au marché devraient avoir la possibilité, en cas de désaccord avec l'autorité nationale de surveillance, de se tourner vers l'Autorité bancaire européenne.

5.1.5 Pour ce qui est de la portée de ses actions, l'Autorité européenne des marchés financiers jouera un rôle spécifique en tant qu'organe de surveillance des agences de notation du crédit. Cette compétence inclura la possibilité de retirer l'enregistrement à une agence et de mener des enquêtes ou des inspections sur place. Ces prérogatives ne sont pas précisées dans le règlement, elles le seront dans un futur règlement modificatif. Il semble opportun de confier ce pouvoir de contrôle à l'Autorité européenne des marchés financiers dont il sera l'une des principales missions.

5.1.5.1 Parmi ses conclusions, l'avis du CESE sur le rapport de Larosière préconisait notamment la mise en place d'une autorité nationale, comme en Espagne, chargée de donner son aval à l'introduction de nouveaux instruments financiers. Grâce à l'existence des trois autorités qui nous intéressent, cette proposition pourrait désormais être concrétisée. Comme cette mesure n'existe pas dans les autres États membres, un premier pas pourrait consister à examiner les instruments utilisés dans les pays autres que l'Espagne. La Commission européenne devrait donc également modifier dans ce sens le règlement relatif à l'Autorité européenne des marchés financiers.

5.1.6 S'agissant des définitions ayant trait à l'Autorité bancaire européenne, la principale préoccupation correspond à l'étendue du secteur financier qui devrait être soumis à son contrôle. Les expériences liées à la crise financière incitent à rendre cette surveillance aussi vaste que possible. Si des institutions financières n'y sont pas soumises, elles pourraient en tirer avantage lors de leur recherche de profits puisque les règles suivies et la surveillance de leur comportement échapperaient à la compétence de l'autorité. L'objectif général devrait être l'instauration de conditions de concurrence équitables pour l'ensemble des institutions financières. La définition proposée par le présent règlement se réfère aux directives sur les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les conglomerats financiers. Le CESE souhaite que les définitions contenues dans ces directives fassent l'objet d'un nouveau débat afin de prendre en compte les expériences liées à la crise financière et de rendre ces définitions aussi vastes que possible.

5.1.7 Pour l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles il existe également une référence aux directives en vigueur. À ce titre, le CESE souhaiterait souligner qu'en matière d'institutions de retraite professionnelle, les États membres ont recours à toute une variété de modèles. Il est donc particulièrement important dans ce cas de préciser que la portée de l'action se limite à de la surveillance. La Commission est seule habilitée à proposer éventuellement de nouvelles règles dans ce secteur.

5.1.8 Quant à l'Autorité européenne des marchés financiers, il est précisé qu'un participant au marché financier est toujours une «personne». On peut supposer que ce terme regroupe les notions de personne morale et de personne physique, mais il conviendrait de le clarifier à l'article 2 paragraphe 1 du règlement.

5.1.9 L'article 20 paragraphe 3 dispose que les autorités européennes ne peuvent utiliser les informations qu'elles reçoivent des institutions financières que dans le contexte des missions que leur assignent directement les règlements. Cette déclaration devrait être complétée par un texte décrivant la manière dont doit être protégée la confidentialité.

5.2 Les trois autorités ont toutes le même organigramme: un conseil des autorités de surveillance, un conseil d'administration, un président, un directeur exécutif et une commission de recours. Les autorités ne pourront être présidées par un membre d'une autorité nationale de surveillance. Il devrait s'agir, selon les règlements, d'une personne indépendante travaillant à temps plein.

5.2.1 Il est proposé que le conseil d'administration des autorités européennes soit composé de quatre membres issus des autorités nationales de surveillance. Étant donné que le choix de ce nombre n'a été étayé par aucune justification, il semble naturel de suivre la proposition relative au Comité européen du risque systémique et d'opter pour cinq membres.

5.2.2 Seuls les directeurs des autorités nationales de surveillance auront le droit de vote au sein du conseil des autorités de surveillance; le représentant de la Commission européenne et celui du CERS en seront dépourvus. Ceci signifie que l'ensemble des pouvoirs dans un organisme de surveillance est confié aux organes nationaux qui font l'objet du contrôle. Un tel fonctionnement risque de favoriser l'inaction malgré toutes les dispositions que contient le règlement sur la manière dont doit se dérouler le contrôle, sur les critiques à adresser aux autorités nationales, et même sur les situations dans lesquelles les décisions seront prises par l'Autorité européenne avec la possibilité d'une intervention in fine de la Commission européenne. Il va de soi que les autorités nationales doivent travailler de manière collégiale au sein de l'Autorité européenne, mais se peut-il que cette coopération devienne trop collégiale?

5.2.3 En raison du risque que représente un conseil des autorités de surveillance qui se surveille lui-même, il convient de souligner l'importance que revêtent certaines autres caractéristiques de ces autorités. L'indépendance du président est cruciale, et il devrait disposer du droit de vote. Toute aussi cruciale est l'ouverture et l'influence du groupe des parties concernées. En plus de tout cela, il est indispensable de garantir un fonctionnement transparent en publiant les décisions des autorités. Tout en formulant cette recommandation d'ordre très général, le CESE est naturellement conscient que certaines décisions ne peuvent être rendues publiques de manière immédiate en raison des risques de désordre qu'elles pourraient provoquer sur le marché financier.

5.3 Une fois que ces autorités auront démarré leurs activités, la proposition prévoit de doubler le personnel dont elles disposeront par rapport à celui que comptent les trois comités existants. Lorsque ces activités auront atteint leur pleine capacité, les autorités devraient employer quatre fois plus de personnes que ne le font les comités existants. Étant donné que l'ampleur et la teneur de ces activités sont fort différentes, le CESE estime que ces effectifs sont appropriés.

5.3.1 Nos doutes portent sur la longueur de la période proposée jusqu'à ce que les autorités fonctionnent à part entière: Si les activités de ces autorités débutent en 2011, plus de deux autres années seront encore nécessaires. Il serait possible d'accélérer ce développement et c'est tout à fait indispensable pour remédier rapidement à l'ensemble des problèmes révélés durant la crise.

5.4 Le CESE estime que le comité mixte des autorités européennes de surveillance qui sera mis en place en même temps que les trois autorités constitue un complément indispensable. Grâce à ce comité chargé de la coopération entre les trois autorités il ne semble (du moins actuellement) pas nécessaire de créer une autorité commune à ces trois domaines de surveillance.

5.5 Les quelques erreurs mineures se trouvant dans l'article 33 concernent la version anglaise des propositions. Pour des raisons terminologiques et grammaticales, ce paragraphe ne s'applique pas à la version française. En effet, les versions anglaises des propositions de règlement emploient le terme «chairperson» (qui recouvre à la fois le masculin et le féminin) pour évoquer le futur directeur de chacune des trois autorités et utilisent à la fois l'adjectif possessif masculin (his) et féminin (her) à propos de cette fonction. La langue française ne distingue pas l'adjectif possessif en fonction du genre du possédant et les propositions de règlement parlent uniquement de la fonction de «président», sans mentionner d'éventuelle «présidente».

Bruxelles, le 21 janvier 2010.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude»**

COM(2009) 511 final – 2009/0139 CNS

(2010/C 339/09)

Rapporteur général: **Edgardo IOZIA**

Le 6 octobre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude»*

COM(2009) 511 final - 2009/0139 (CNS).

Le 3 novembre 2009, 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 des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 21 janvier 2010) de nommer M. IOZIA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 91 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE exprime un avis favorable sur la proposition de directive qui introduit un mécanisme d'autoliquidation pour certains biens et services; néanmoins, il regrette vivement qu'une fois encore il faille rechercher des solutions dites «conventionnelles» pour résoudre le problème de la fraude fiscale et aller au-delà du régime «transitoire» qui continue imperturbablement à faciliter la fraude intracommunautaire.

1.2 Le CESE comprend et soutient les efforts que la Commission doit fournir, malgré les difficultés politiques qu'elle doit affronter, mais continue d'insister pour que l'on passe à un nouveau système de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui limite les possibilités de fraude et réduise les charges administratives pour les assujettis.

1.3 Le CESE adhère aux propositions contenues dans la résolution du Parlement européen du 2 septembre 2008 sur une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale, notamment en ce qui concerne la taxation dans le pays d'origine à un taux unique de 15 % pour les opérations intracommunautaires. Ce choix serait conforme à ce qui est déjà prévu par l'article 402 de la directive 2006/112/CE.

1.4 La proposition de directive introduit de nouveaux éléments aggravant les écarts dans le système de TVA. Le CESE fait part de son inquiétude quant aux solutions envisagées qui repoussent à une date ultérieure l'harmonisation de la TVA.

1.4.1 L'instrument juridique choisi apparaît approprié, bien que l'adoption de règlements soit souhaitable.

1.5 Les États membres seront tenus de renforcer leur administration fiscale. Les demandes de remboursement augmenteront car l'on ne pourra plus compenser la TVA encaissée par celle qui a été payée. Un système de contrôle rigoureux est indispensable afin de protéger les États membres des conséquences néfastes que le mécanisme d'autoliquidation est susceptible d'entraîner.

1.6 Le CESE considère que la décision d'étendre le mécanisme aux transactions relatives aux certificats d'émission, dans le cadre de la directive, est un élément fondamental.

1.7 Le CESE n'approuve pas la limitation du dispositif à seulement deux catégories de produits, sur les quatre prévues par la directive. Il conviendrait que chaque État membre puisse décider si son administration fiscale est en mesure d'assurer une gestion appropriée de l'introduction du mécanisme d'autoliquidation pour toutes les catégories de produits. Cette limitation semble contredire l'article 395 de la directive 2006/112.

1.8 Le CESE continuera à soutenir les initiatives de la Commission en vue de renforcer l'harmonisation du système d'imposition de la TVA, tout en souhaitant qu'elle adopte les réformes «structurelles plus ambitieuses» qui réduiraient considérablement les possibilités de fraude fiscale.

## 2. Introduction

2.1 La lutte contre la fraude fiscale, notamment la fraude intracommunautaire, n'a pas connu de grandes avancées au cours de ces dernières années. Le montant total des pertes fiscales résultant de la fraude se situe entre 200 et 250 milliards d'euros, ce qui équivaut à 2 % du PIB de l'UE.

2.2 Les fraudes à la TVA s'élèvent à environ 40 milliards d'euros, c'est-à-dire à 10 % du produit de cette taxe.

2.3 Le développement progressif des échanges a engendré une prolifération de ce qu'il est convenu d'appeler la fraude «carrousel». La réglementation de référence prévoit que les marchandises en transit sur le territoire de l'UE circulent librement, mais que la TVA sur les opérations commerciales entre États membres soit payée dans le pays de destination.

2.4 En interposant un opérateur complaisant dans la transaction communautaire, l'on obtient un système triangulaire illégal qui simule ainsi deux cessions successives du même bien. L'acheteur a droit au remboursement de la TVA qui n'a jamais été payée par l'opérateur intermédiaire, lequel a acheté le bien exonéré de TVA auprès d'un fournisseur d'un autre État membre. De cette façon, l'opérateur intermédiaire disparaît.

2.5 Dans le système de l'autoliquidation, le fournisseur national ne facture pas la TVA à l'acquéreur assujéti, qui devient alors le redevable de la taxe. Théoriquement, cette procédure élimine toute possibilité de fraude «carrousel».

2.6 Les contradictions du système fondé sur l'application du principe du pays de destination, qui pour fonctionner correctement exigerait un système consolidé et efficace d'échange d'information entre les États membres, occasionnent des fraudes fiscales que l'on peut difficilement empêcher. L'Union européenne a opté définitivement pour le principe du pays d'origine, qui prévoit justement une forme de compensation entre les États membres, par un mécanisme de restitution de la TVA. La directive 2006/112/CE du 28 novembre 2008 indique à son article 402 que le régime d'imposition des échanges entre États membres aura lieu dans l'État membre d'origine.

2.7 La restitution de la taxe devient nécessaire pour neutraliser l'incidence, pour les recettes fiscales, des exportations et de la déduction des taxes sur les importations de biens déjà taxés dans le pays d'origine.

2.8 L'adoption du régime définitif, qui réduirait fortement la fraude fiscale intracommunautaire, doit s'appuyer sur un système intégré de coopération administrative qui, malgré les efforts consentis par la Commission, ne parvient pas à voir le jour<sup>(1)</sup>; la mise en place indispensable de la chambre de compensation, que la Commission demande depuis 1987, est tout aussi difficile en raison de la persistance de profondes divergences entre les États membres en matière de vérification et de collecte des données statistiques.

2.9 C'est dans ce contexte, incontestablement décourageant, que s'inscrit la proposition de directive du Conseil, par la Commission, en vue d'introduire dans les réglementations nationales l'application facultative et temporaire du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons de certains biens et aux prestations de certains services<sup>(2)</sup>.

## 3. Proposition de la Commission

3.1 La présente initiative a pour origine les propositions du groupe d'experts sur la stratégie de lutte contre la fraude fiscale (ATFS): la Commission avait présenté une communication<sup>(3)</sup> introduisant des propositions innovantes pour lutter contre la fraude, et parmi celles-ci, un système général d'autoliquidation. Ces propositions n'ont pas été adoptées par le Conseil pour les affaires économiques et financières (ECOFIN).

3.2 Dans le but de contrer l'accroissement du phénomène de fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (*Missing Trader Intra-Community fraud* MTIC), plus connue sous la dénomination de fraude «carrousel» (car elle consiste à livrer de manière répétée les mêmes biens entre des opérateurs de différents États membres), certains États ont demandé à la Commission de se prévaloir de la dérogation prévue par l'article 395 de la directive TVA, laquelle permet l'application temporaire du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons de certains biens et aux prestations de certains services.

3.2.1 La Commission a considéré qu'il est plus opportun de procéder à une modification de la directive TVA, consistant à introduire un article 199 bis et à octroyer une dérogation jusqu'en 2014.

3.3 Sur la liste des biens pouvant bénéficier de l'application facultative du mécanisme d'autoliquidation, l'on retrouve des appareils électroniques très répandus, tels que les téléphones portables et les circuits intégrés. Cette possibilité est déjà appliquée au Royaume-Uni qui a obtenu une dérogation du Conseil.

3.3.1 Les parfums et les métaux précieux ne relevant pas des objets de collection ou d'antiquité complètent les quatre catégories de biens prévues par la directive. La catégorie des services comprend les transactions de certificats d'émission.

## 4. Observations générales

4.1 Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen<sup>(4)</sup>, la Commission mettait, d'une part, en exergue les effets positifs que l'introduction du mécanisme de l'autoliquidation aurait théoriquement pu comporter pour la lutte contre la fraude fiscale, de l'autre, elle soulignait tous les risques possibles de nouvelles fraudes, ainsi que la nécessité de renforcer les contrôles et surtout la coopération administrative.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 427 final – 2009/0118 (CNS) en cours d'examen par ECO 265 (rapporteur: M. Burani).

<sup>(2)</sup> COM(2009) 511 final.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 109 final du 22.2.2008 et SEC(2008) 249 du 22.2.2008.

<sup>(4)</sup> *ibidem*.

4.2 La Commission réitérait son hésitation à instaurer, à titre facultatif, une autoliquidation généralisée ayant «des répercussions notables sur la cohérence et l'harmonisation du système de TVA de l'Union européenne et sur les possibilités de développement futur de ce système.»

4.3 Le CESE partage les inquiétudes exprimées par la Commission et estime qu'il y a lieu d'éviter tout type de mesure pouvant compromettre les progrès laborieux sur la voie de l'harmonisation future de la TVA.

4.4 En invitant en 2008 le Conseil à mener une action plus efficace dans la lutte contre la fraude fiscale <sup>(5)</sup>, le Parlement européen avait déjà souligné que l'introduction du mécanisme d'autoliquidation généralisée comportait des risques liés à la possibilité de nouvelles formes de fraude. Il relevait en particulier les risques liés au commerce de détail et à l'utilisation abusive des numéros d'immatriculation à la TVA. Dans cette résolution, le Parlement estimait que la meilleure solution consistait à aller au-delà du régime transitoire et à soumettre les livraisons intracommunautaires à un taux de TVA de 15 %.

4.5 Dans tous ses avis adoptés plus ou moins récemment, le CESE a souligné la nécessité de dépasser le régime transitoire <sup>(6)</sup> et considère que l'on peut se rallier à la proposition du Parlement européen relative à l'application d'une taxation uniforme des livraisons intracommunautaires. Le régime transitoire est par ailleurs fragmenté en un nombre considérable de régimes spéciaux d'exemptions, d'allègements ou de dérogations, pour l'agriculture, les petites entreprises, les agences de voyage, les entreprises d'édition et d'autres encore.

4.6 Comme d'habitude, le Conseil ECOFIN n'a abouti à aucun accord et le CESE déplore une fois encore que la paralysie décisionnelle en matière fiscale ait fait obstacle à l'énième tentative de lancer un processus d'harmonisation.

4.7 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission, mais souligne certaines incohérences par rapport aux objectifs déclarés: un régime optionnel qui contraint les opérateurs des secteurs concernés à des charges administratives supplémentaires, qui les soumet de fait à une double comptabilité parallèle et qui impose des responsabilités considérables aux assujettis, à qui il incombe de déterminer le régime fiscal approprié.

<sup>(5)</sup> Résolution du Parlement européen du 2 septembre 2008 sur une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale (2008/2033(INI)), JO C 295 E/13 du 4.12.2009, p. 13.

<sup>(6)</sup> Avis du CESE sur le thème «TVA/Mesures dérogatoires» – JO C 32 du 5.2.2004, p. 120.

Avis du CESE sur le thème «Lutte contre la fraude fiscale» – JO C 161 du 13.7.2007, p. 8.

Avis du CESE sur le thème «Taux de TVA autres que le taux normal» – JO C 211 du 19.8.2008, p. 67.

Avis du CESE sur le thème «Fraude fiscale liée aux importations» – JO C 277 du 17.11.2009, p. 112.

Avis du CESE sur le thème «Lutte contre la fraude» – JO C 100 du 30.4.2009, p. 22.

Avis du CESE sur le thème «Rationalisation des dérogations et des mesures destinées à lutter contre la fraude en rapport avec la Sixième directive» – JO C 65 du 17.3.2006, p. 103.

4.8 La Cour de justice de l'Union européenne s'est déjà prononcée en matière d'autoliquidation <sup>(7)</sup>. L'arrêt porte sur le cas d'une demande de paiement présentée par une administration fiscale suite à une interprétation erronée du mécanisme d'autoliquidation. Afin d'éviter d'inutiles et coûteuses procédures contentieuses, il sera nécessaire, sur la base des expériences réalisées, de procéder à la vérification des législations nationales; en effet, ces dernières, bien qu'elles appliquent les principes généraux, présentent des divergences par exemple entre les délais des demandes de remboursement et ceux inhérents au paiement de la taxe.

4.9 Les administrations des États membres qui adopteront ce système, seront appelées à traiter davantage de demandes de remboursement des excédents de crédit de TVA, qui seront présentées par des assujettis ne pouvant plus déduire la TVA encaissée par le dernier acheteur.

4.10 La charge du paiement de la taxe est transférée sur des acteurs économiques de dimensions toujours plus petites, qui pourraient s'avérer moins fiables que les assujettis actuels à la TVA, à savoir des entreprises de grandes ou de moyennes dimensions qui s'acquittent du versement de la plus grande partie du produit de cette taxe. En éliminant le fractionnement des paiements, le système accroît le risque de perte de recettes fiscales.

4.11 Une analyse d'ensemble fait apparaître qu'un système rigoureux de contrôle est indispensable pour protéger les États membres des conséquences néfastes que le mécanisme d'autoliquidation est susceptible d'engendrer. Il importe également que le processus visant à améliorer les contrôles aille de pair avec le renforcement de la coopération administrative et l'utilisation de systèmes standardisés et informatisés d'échange d'informations entre les administrations.

## 5. Observations particulières

5.1 Le CESE ne souscrit pas à la décision de la Commission de ne pas procéder à une vérification d'impact. En considérant comme exhaustif le précédent document de consultation du 13 août 2007 intitulé «L'introduction possible d'un mécanisme optionnel d'autoliquidation pour la TVA - L'impact sur les entreprises» (qui n'a d'ailleurs pas été publié sur le site Internet de la Commission) la Commission ne tient pas compte des conséquences que la proposition de directive pourrait entraîner pour les opérateurs et les administrations.

5.2 Le raisonnement selon lequel les États membres concernés se chargeront de la réalisation des évaluations d'impact, n'est pas crédible dans la mesure où il s'agit d'une démarche non obligatoire. En de très nombreuses occasions, le CESE a préconisé d'accorder une très grande attention à un examen sérieux et approfondi des effets induits par la réglementation européenne.

5.3 La base juridique de la proposition apparaît adaptée et équilibrée. D'après le CESE, l'instrument de la directive comporte néanmoins des risques évidents d'aggravation des écarts entre les régimes fiscaux. L'adoption d'un règlement aurait donc été préférable.

<sup>(7)</sup> Affaires réunies C 95/07 et C 96/07 du 13 mai 2008.

5.4 Le CESE soutient sans réserve la proposition d'étendre l'application du mécanisme aux transactions dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE – ETS pour *EU Emissions Trading System*) qui représentent, d'après les données de 2008, 73 % de la valeur du marché mondial des certificats d'émission. L'échange des certificats entre assujettis étant considéré comme une prestation de services, il doit être soumis au paiement de la taxe dans le pays où se trouve l'entreprise qui procède à l'acquisition. Le CESE déplore seulement que ces transactions ne soient pas obligatoirement soumises à un mécanisme d'autoliquidation.

5.5 Le CESE considère que la limitation à seulement deux des quatre catégories de produits prévues n'est pas accompagnée d'une justification suffisante. Il aurait été beaucoup plus opportun que chaque État membre puisse se prononcer librement de manière autonome sur cette question. L'article 395 de la directive 2006/112 confère déjà cette possibilité à un État membre, sur autorisation du Conseil. L'article 199 *bis* dans son libellé actuel, pourrait être en contradiction avec l'article précité.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

---

**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 – Politique de qualité des produits agricoles»**

COM(2009) 234 final

(2010/C 339/10)

Rapporteur: **M. József KAPUVÁRI**

Le 28 mai 2009, 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 et au Comité des régions – Politique de qualité des produits agricoles»*

COM(2009) 234 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 décembre 2009.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le grand nombre de systèmes de certification, qui continue d'augmenter, ne favorise pas la réalisation des objectifs de la politique de qualité de l'Union européenne. Par conséquent, il importe non seulement de procéder à une harmonisation et à une simplification des systèmes existants, mais aussi d'en réduire le nombre. Le CESE recommande la définition d'un système qui aurait la préférence au niveau communautaire. Pour ce faire, la Commission devrait déterminer le système le plus approprié.

1.2 La politique de qualité de l'Union européenne est un élément central, recouvrant lui-même d'autres composants, au sein d'un système particulièrement complexe. Sachant que la politique de qualité est également en rapport avec tous les autres éléments, instruments et objectifs de la politique agricole commune, il convient de tenir compte de ces paramètres lorsqu'on l'appréhende. Toutefois, les trois principales questions à traiter dans le cadre du développement de la politique de qualité (information, cohérence et simplification) reflètent une approche trop restreinte. Le CESE recommande que la Commission s'efforce d'exploiter les possibilités offertes par la politique de qualité conformément aux conceptions politiques et stratégiques à long terme définies pour le secteur agroalimentaire de l'UE. En effet, la politique de qualité est un instrument auquel on peut recourir de manière encore plus efficace pour créer de nouvelles sources de revenus et de nouveaux moyens afin que les agriculteurs deviennent plus compétitifs. Simultanément, il s'agit d'un domaine où les coopérations internes à la chaîne agroalimentaire peuvent aussi être considérablement développées, ce dont nous avons véritablement besoin. En effet, en raison de la répartition inégale des revenus dans la chaîne alimentaire, les partenaires stratégiques ont plutôt tendance à se traiter de plus en plus en adversaires. C'est principalement le cas dans les secteurs et les pays où la transformation n'est pas aux mains des producteurs.

1.3 Le 18 septembre 2008, le CESE a adopté l'avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires <sup>(1)</sup>. Dans cet avis, le CESE souligne entre autres qu'il souhaiterait que soit obligatoire l'indication de l'origine des denrées alimentaires et des produits de première transformation ainsi que, sur base d'une évaluation au cas par cas, des produits de seconde transformation, et celle des principaux ingrédients utilisés pour leur élaboration.

1.4 Si les consommateurs de l'UE choisissent durablement et sciemment, dans une plus large mesure, les produits intérieurs, l'avenir de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire communautaires deviendra plus prévisible. Compte tenu du processus d'ouverture des marchés lié aux négociations de l'OMC, cet élément est désormais l'un des facteurs les plus importants, si ce n'est le plus important, pour l'économie agricole de l'Union européenne. C'est en gardant tout cela à l'esprit qu'il convient de modifier la politique de qualité relative aux produits agricoles et agroalimentaires.

1.5 Dans ce contexte, il est essentiel de clarifier ce que signifie pour le consommateur européen la bonne qualité, la «qualité européenne». À cette fin, il serait utile de réaliser, à partir d'un questionnaire élaboré de manière professionnelle, une étude qui permettra ensuite de poser des principes fondamentaux et généraux.

1.6 Le CESE estime que la qualité «européenne» est dans une large mesure le résultat du modèle agricole européen. Le modèle agricole européen reflète une politique qui concerne des questions fondamentales, importantes pour l'ensemble de la société. Le CESE soutient la politique selon laquelle les dispositions de base sur lesquelles l'agriculture européenne est fondée devraient être maintenues <sup>(2)</sup>. Le CESE revendique une réforme adéquate de la PAC afin que notre agriculture bénéficie de conditions équitables.

<sup>(1)</sup> JO C 77 du 31.3.2009, p. 81.

<sup>(2)</sup> JO C 368 du 20.12.1999, p. 76-86.

## 2. Observations générales

2.1 La politique de qualité des produits agricoles de l'Union européenne doit non seulement contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC, mais également jouer un rôle essentiel dans le processus de développement durable de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire européennes, et ce en créant les conditions permettant de produire des denrées alimentaires de «qualité européenne». La prise de conscience de cette «qualité européenne» au sein du marché intérieur et son introduction sur les marchés tiers ne suffisent pas pour que l'agriculture et l'industrie de la transformation alimentaire de l'UE puissent se maintenir et se développer.

2.2 Par ailleurs, ce dont il est question ici va bien au-delà de l'information correcte des consommateurs sur les caractéristiques des produits liées au procédé de production. Si les consommateurs de l'UE choisissent durablement et sciemment, dans une plus large mesure, les produits intérieurs, l'avenir de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire communautaires deviendra plus prévisible. Compte tenu du processus d'ouverture des marchés lié aux négociations de l'OMC, cet élément est désormais l'un des facteurs les plus importants, si ce n'est le plus important, pour l'économie agricole de l'Union européenne. C'est en gardant tout cela à l'esprit qu'il convient de modifier la politique de qualité relative aux produits agricoles et agroalimentaires. Il conviendrait de renforcer la protection des valeurs résultant du modèle agricole européen en dehors de l'UE.

2.3 Dans ce contexte, il est essentiel de clarifier ce que signifie pour le consommateur européen la bonne qualité, la «qualité européenne». À cette fin, il serait utile de réaliser, à partir d'un questionnaire élaboré de manière professionnelle, une étude qui permettra ensuite de poser des principes généraux.

2.4 Dans ce contexte, comme nous l'avons déjà indiqué, il est essentiel de clarifier ce que signifie pour le consommateur européen la bonne qualité, la «qualité européenne». Parmi les propriétés des denrées alimentaires, les caractéristiques non chiffrables peuvent également être jugées tout aussi valables et sont susceptibles de former une partie de la politique de qualité. Le CESE envisage la «qualité européenne» dans un sens plus large. Cela implique une production favorable à l'environnement, le respect des règles du bien-être animal, des méthodes de production durables et le maintien des zones rurales.

2.5 La préférence accordée aux denrées alimentaires de haute qualité et produites au sein de l'UE est l'un des principes de base de l'UE, mais il semblerait que, ces derniers temps, ce principe soit légèrement passé au second plan. Dans le cas des produits agricoles et agroalimentaires, la motivation positive à l'égard des produits intérieurs est particulièrement importante. Il s'agit en effet d'articles stratégiques et fiables qui constituent la base du bien-être des citoyens européens, pour autant que l'on respecte ou que l'on améliore leurs conditions de production. Cette question est tout à fait actuelle, parce que le caractère disproportionné de la répartition des revenus dans la filière agroalimentaire et la perte de rentabilité font que ce sont précisément la qualité et les valeurs nutritives qui sont mises en péril. Ce thème, qui est également à l'ordre du jour de bon nombre d'instances importantes de l'Union européenne, est en lien étroit avec la politique de qualité, ou plus exactement avec son approche complexe <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Nous nous référons à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe», COM(2009) 591 final du 28.10.2009.

## 3. Observations particulières

### 3.1 Mesures actuelles en matière de qualité des produits agricoles

3.1.1 Comme l'explique la communication, l'un des objectifs essentiels de la politique de qualité des produits agricoles est d'informer les consommateurs sur leurs propriétés. À nos yeux, les consommateurs européens sont convaincus que les denrées alimentaires produites dans les États membres répondent aux exigences de base, mais n'ont que peu d'informations sur les autres propriétés précieuses de ces denrées. Comme le constate la communication, cette situation s'est installée parce que la politique de qualité a été élaborée au coup par coup, secteur par secteur, au fil du temps et progressivement. La communication de certaines mesures aux citoyens ne s'est pas faite de manière assez efficace ou, plus exactement, n'a pas été suffisamment transparente.

3.1.2 Le CESE approuve et soutient les efforts déployés pour créer, à partir des différents instruments, un système unique et élaborer une politique d'ensemble en la matière. À cette fin, il faut non seulement améliorer l'efficacité, mais il convient également que les consommateurs européens acceptent le niveau de prix des denrées ainsi produites, qu'ils le considèrent équitable et qu'ils accordent la préférence à ces produits.

### 3.2 Évolution de la politique

3.2.1 Le CESE constate avec satisfaction que les consultations organisées par la Commission dans le domaine de la politique de qualité ont véritablement été menées sur une large base et qu'elles ont permis à toutes les parties prenantes de participer à la fixation des lignes stratégiques relatives à son développement ultérieur.

3.2.2 Le Comité approuve les trois lignes stratégiques principales, à savoir l'exigence d'information, de cohérence et de simplification. Le développement de la politique en la matière doit être au service de la simplification et de la transparence, mais il est au moins aussi important que tous les acteurs de la chaîne agroalimentaire, et surtout les consommateurs, disposent d'une information adaptée.

3.2.3 Lors du développement ultérieur de la politique en la matière, il conviendra de s'efforcer de réduire les coûts liés à la politique de qualité et de maintenir à un niveau adéquat les coûts engendrés à cet égard pour les producteurs et les transformateurs.

3.2.4 Le CESE a adopté le 18 septembre 2008 l'avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires <sup>(4)</sup>. Dans cet avis, le CESE a entre autres insisté sur le fait qu'il souhaiterait que soit obligatoire l'indication de l'origine des denrées alimentaires et des produits de première transformation ainsi que, sur base d'une évaluation au cas par cas, des produits de seconde transformation, et celle des principaux ingrédients utilisés pour leur élaboration.

D'un autre côté, le CESE estime que l'indication de l'origine ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires dans la chaîne alimentaire, qu'elle doit présenter un avantage compétitif pour les producteurs et remplir les exigences d'applicabilité. On peut se poser la question de savoir si l'indication obligatoire de l'origine, comme sur la viande de bœuf fraîche, présente une valeur ajoutée pour les consommateurs.

<sup>(4)</sup> JO C 77 du 31.3.2009, p. 81.

### 3.3 Mesures de l'Union européenne en matière de qualité des produits agricoles

#### 3.3.1 Exigences de l'Union européenne en matière de production

3.3.1.1 Du point de vue de la politique de qualité des produits agricoles, le système des exigences de production est un instrument important. La spécificité du système est que, premièrement, ces exigences sont très complexes. De ce fait, mais aussi en raison de connaissances trop succinctes, les consommateurs ne peuvent pas les connaître de manière détaillée. Deuxièmement, les denrées alimentaires produites selon les exigences de production sont pour la plupart des matières premières dont la majorité n'arrive pas directement jusqu'au consommateur. Troisièmement, tous les producteurs doivent respecter les exigences de production de l'Union européenne.

C'est ce qui fait la différence par rapport à la plupart des produits importés. Le respect de ces exigences est contrôlé (et conditionne l'octroi de la subvention directe, principe de la conditionnalité), ce qui est nécessaire du point de vue environnemental et social, mais implique une information moins pertinente pour le consommateur. Le système d'exigences de production est important et il convient d'encourager son respect, dans l'intérêt de la qualité des produits alimentaires. Toutefois, les instruments d'information des consommateurs ne sont pas tout à fait adaptés.

3.3.1.2 Le CESE convient que, dans une situation normale, les produits fabriqués sur le territoire européen répondent aux exigences fondamentales de l'Union. De ce fait, il n'est pas nécessaire de mentionner cet élément séparément. C'est précisément dans cette optique que le système de contrôle a été développé, et il fonctionne bien. Il y a lieu de faire prendre conscience de cette situation normale au consommateur européen.

#### 3.3.2 Normes de commercialisation

3.3.2.1 Les normes de commercialisation sont, par nature, des questions techniques, à propos desquelles le Comité ne souhaite pas apporter de contribution majeure. Plus exactement, celles-ci ont été examinées dans l'avis auquel il est fait référence avec précision ci-après. Toutes les parties prenantes ont eu la possibilité de se prononcer à cet égard lors d'une vaste consultation.

Le Comité fait cependant observer que le label «exigences européennes» mentionné précédemment n'est pas une méthode adaptée à la communication avec le consommateur, parce qu'il figurerait quasiment sur tous les produits et qu'il ne permettrait dès lors plus aux consommateurs d'opérer un choix en connaissance de cause. Par contre, le label faisant référence au lieu de production, l'indication de l'origine, apporte une information qui se distingue des autres et qui motive la décision des acheteurs. Dans le cas des produits transformés, c'est l'indication du lieu de production du principal produit agricole qui est l'information importante pour le consommateur, parce qu'elle représente la valeur ajoutée de la production européenne. Ces produits ont conservé leur position sur le marché même en situation de crise économique, tant pour ce qui est du volume que pour ce qui est des prix.

3.3.2.2 Le CESE soutient la mise en œuvre des axes de réglementation définis dans ce chapitre de la communication. L'essentiel est que toute indication ou toute norme soit cependant adaptée à la réalité et renforce la confiance des consommateurs dans les produits achetés.

#### 3.3.3 Indications géographiques

3.3.3.1 En 2008, le CESE s'est penché sur cette question dans son avis d'initiative sur les «Indications et dénominations géographiques» (5). Aujourd'hui, le Comité est toujours pleinement d'accord avec les éléments qui ont été examinés dans ce document et estime qu'ils devraient être traités en annexe au présent avis.

3.3.3.2 La mise en place de systèmes d'indications géographiques s'est avérée être une initiative fructueuse et a servi les intérêts des consommateurs ainsi que des producteurs-transformateurs. Pour cette raison, le Comité estime que les trois systèmes d'enregistrement de l'indication géographique (pour les vins, les spiritueux, les produits agricoles et denrées alimentaires) devraient être maintenus sous leur forme actuelle, de même que les deux instruments en place (l'AOP – appellation d'origine protégée et l'IGP – indication géographique protégée).

3.3.3.3 Le Comité soutient notamment le fait que les entreprises qui disposent du droit de fabriquer des produits dotés d'une indication géographique particulière obtiennent aussi des autorisations dans le domaine du contrôle. Par ce biais – en allant au-delà objectifs déclarés – on peut atteindre un niveau de coopération plus élevé, ce qui favorisera l'amélioration de l'efficacité, tant dans le domaine de la production que dans celui de la distribution, voire permettra aussi d'exclure de la production certaines entreprises qui ne respectent pas ces réglementations. Le CESE estime que la législation européenne devrait être modifiée de manière à ce que les États membres puissent permettre aux organisations qu'ils désignent ou qu'ils reconnaissent en matière de gestion, de protection et/ou de promotion de l'indication géographique d'adapter le potentiel de production aux exigences du marché sur la base de principes équitables et non-discriminatoires. Grâce à cela, il sera également possible de mieux répartir la valeur ajoutée dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

3.3.3.4 La protection de nos indications géographiques au niveau international reste très problématique. Il est dès lors très important que l'agriculture européenne bénéficie du soutien de la Commission européenne qui est un acteur clé dans les relations commerciales internationales.

#### 3.3.4 Spécialités traditionnelles

3.3.4.1 Le Comité estime que les conceptions relatives à la création d'un système de spécialités traditionnelles ne sont pas étayées comme il se doit. Ce système devrait être maintenu, étant donné qu'il représente un instrument de protection du patrimoine agro-alimentaire européen.

3.3.4.2 En tout état de cause, le Comité considère qu'il est important et impératif de définir exactement la catégorie des «spécialités traditionnelles». La caractéristique traditionnelle particulière pour les denrées alimentaires est celle qui résulte des matières premières traditionnelles ainsi que des technologies et ingrédients traditionnels utilisés au cours de la production. La différence de qualité par rapport aux produits ordinaires réside dans le mode de fabrication qui est particulier (savoir-faire local). Dans le cas des produits à caractère local, il est difficile de séparer ces facteurs de l'environnement local; de ce fait, il est plus judicieux d'utiliser l'appellation «traditionnel et à caractère local».

(5) JO C 204 du 9 août 2008, p. 57.

3.3.4.3 Ce système conceptuel exprime la transmission (tradition), au fil du temps (de générations en générations), des connaissances de production (savoir faire local) et de la pratique acquises à partir des connaissances et de la pratique des communautés locales (caractéristique locale). Par conséquent, la qualité des produits «traditionnels et à caractère local» présente également une dimension chronologique (historique) et spatiale (lien géographique). Par ailleurs, la tradition est également la manifestation d'une culture liée à la vie des communautés locales et, dès lors, la culture est la troisième dimension de la qualité des produits «traditionnels et à caractère local». Dans l'avis NAT/372 déjà mentionné, le CESE s'est prononcé de manière détaillée sur cette question, en mettant l'accent sur le fait que la politique de qualité et le développement rural, c'est-à-dire le deuxième pilier de la PAC, sont étroitement liés entre eux.

### 3.3.5 Agriculture biologique

3.3.5.1 La création d'un logo unique pour les produits biologiques à l'échelle européenne éviterait aux producteurs de l'agriculture biologique une série de démarches pour rejoindre des systèmes dont le coût se répercute sur le prix de ces produits particuliers. D'un autre côté, les consommateurs s'y retrouveraient plus facilement dans les produits.

3.3.5.2 Le CESE soutient les efforts déployés en ce sens et mentionnés dans la communication de la Commission.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

---

## 4. **Évolution du cadre communautaire pour la politique de qualité**

### 4.1 *Cohérence des nouveaux systèmes de l'Union européenne*

4.1.1 Les modes de production qui présentent une plus grande valeur ajoutée et grâce auxquels le niveau de «qualité européenne» peut augmenter, méritent que l'UE élabore un système d'étiquetage adapté. Dès lors, le Comité soutient toute initiative en ce sens.

### 4.2 *Lignes directrices applicables aux systèmes privés et nationaux de certification de la qualité alimentaire*

4.2.1 Il convient d'intervenir dans ces systèmes en vigueur dans l'UE uniquement au niveau des lignes directrices.

4.2.2 L'introduction de systèmes privés de certification de la qualité des produits alimentaires ne doit en aucun cas entraîner une augmentation des coûts de production ni/ou de la taxation publique. Le CESE donne toutefois la préférence à un système de certification mis en œuvre par des structures publiques, avec des règles et normes européennes, ou en tout cas en collaboration entre les secteurs public et privé.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz et abrogeant la directive 2004/67/CE»**

COM(2009) 363 final – 2009/0108 (COD)

(2010/C 339/11)

Rapporteur: **M. SANTILLÁN CABEZA**

Le 4 septembre 2009, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil européen a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz et abrogeant la directive 2004/67/CE»*

COM(2009) 363 final.

Le 29 septembre 2009, 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 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010) de nommer M. SANTILLÁN CABEZA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 173 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le remplacement de la réglementation actuelle afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures d'urgence adoptées en réaction aux graves conséquences des ruptures d'approvisionnement.

1.2 Le CESE accueille favorablement la proposition de règlement visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel de l'UE.

1.3 L'instrument juridique choisi en remplacement de la directive 2004/67/CE concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel <sup>(1)</sup> est approprié car il permet une plus grande rapidité et uniformité d'application. Compte tenu de l'urgence et de la gravité du problème, les responsables doivent veiller à ce que les mesures soient mises en œuvre le plus rapidement possible afin d'éviter toute rupture d'approvisionnement.

1.4 Le CESE évalue positivement le fait que la proposition définit les actions à entreprendre par les autorités responsables (infrastructures, mesures préventives et plans d'urgence en situation de crise) et réduise ainsi la marge discrétionnaire laissée par la directive de 2004.

1.5 L'attribution des compétences n'étant pas définie avec suffisamment de précision dans la proposition de la Commission, le Comité propose de distinguer clairement les compétences relevant des autorités publiques (Commission et autorités compétentes nationales) de celles imparties aux entreprises et aux entités privées.

1.6 Le CESE attire l'attention sur les droits des consommateurs, insuffisamment pris en compte dans le règlement, en ce qui concerne des aspects tels que la répercussion du coût des mesures sur la tarification, la clarification des concepts de «ménages» et de «clients protégés», le droit à l'information dans les situations d'urgence, etc.

1.7 Comme indiqué au paragraphe 5.3, il y a lieu de prévoir des sanctions à l'encontre des États membres qui ne se conforment pas aux obligations en matière de sécurité d'approvisionnement.

1.8 Le CESE préconise de prévoir une protection spéciale pour les ménages et les petits consommateurs de gaz dans les situations d'urgence.

1.9 Le CESE estime que tous les fournisseurs de services doivent être pareillement responsables – suivant leurs capacités respectives – en ce qui concerne l'approvisionnement, sans qu'aucune exception ne soit admise.

1.10 Les projets de gazoducs alternatifs (tels que Nord Stream et Nabucco) représenteront des solutions durables à moyen et à long terme. Mais en attendant que les mesures prévues par la proposition de règlement soient pleinement opérationnelles, il convient d'adopter des mesures préventives pour éviter une répétition de la crise de janvier 2009.

1.11 Le CESE souligne l'importance de mettre en œuvre au plus vite les mesures prévues par le troisième paquet énergétique, parmi lesquelles l'instauration de plans d'action nationaux pour l'énergie destinés à lutter contre la «pauvreté énergétique», l'indépendance des autorités de régulation et la protection des usagers vulnérables.

1.12 Le CESE fait valoir l'opportunité d'ouvrir un débat sur la libéralisation du marché de l'énergie, jusqu'ici une politique centrale de l'UE, eu égard au fait qu'elle n'a pas rempli l'objectif visé de diversification des sources d'approvisionnement et de garantie de la sécurité d'approvisionnement. La libéralisation a en outre entraîné la perte d'un grand nombre d'emplois qualifiés.

1.13 Il importe de souligner que l'efficacité de la proposition de règlement ainsi que celle des autres mesures adoptées dépendra dans une large mesure de la solidarité et de la volonté de coopération entre les États membres de l'UE.

(1) JO L 127 du 29.4.2004, p. 92.

1.14 Il importe également de renforcer les pouvoirs de la Commission quant à la coordination des mesures adoptées dans les situations d'urgence, de manière à éviter les décisions unilatérales susceptibles d'affaiblir la position de l'UE vis-à-vis des pays tiers.

## 2. Motif de la proposition de règlement

2.1 Le gaz représente un quart de toute l'énergie consommée dans l'UE. 58 % de ce gaz est importé. 42 % du gaz importé provient de Russie, et près de 80 % des importations européennes de gaz russe transitent par l'Ukraine (quelque 300-350 millions de mètres cube par jour). Parmi les huit nouveaux États membres européens de l'Est, les importations en provenance de Russie avoisinent en moyenne les 77 % (document de travail des services de la Commission - SEC(2009) 977 final). En raison de la forte dépendance vis-à-vis de sources d'approvisionnement extérieures, la sécurité de l'approvisionnement en gaz est depuis des années une préoccupation dans l'UE, ce qui a conduit à l'adoption de la directive de 2004 <sup>(2)</sup>. En 2006, un conflit entre Gazprom (Russie) et Naftogaz (Ukraine) s'est soldé par une brève rupture de l'approvisionnement.

2.2 Le 13 novembre 2008, la Commission a publié la communication (COM(2008) 769) sur l'application de la directive de 2004, dans laquelle elle faisait valoir la nécessité d'apporter des modifications.

2.3 Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, en plein hiver, Gazprom a à nouveau interrompu l'approvisionnement en gaz transitant par l'Ukraine en provoquant une situation grave dans 18 pays européens. Bien qu'il s'agisse, en principe, d'un différend commercial relatif au prix du gaz, ses conséquences et le fait qu'il a affecté de nombreux États membres de l'UE ont rendu nécessaire une intervention efficace de la Commission. Le conflit s'est terminé par la signature d'un accord entre les entreprises (19 janvier 2009) mais sa durée, les dommages importants qu'il a entraînés et la forte dépendance européenne vis-à-vis du gaz russe ont tiré la sonnette d'alarme.

2.4 Après le «sommet du gaz» («Gaz naturel pour l'Europe: sécurité et partenariat», Sofia, avril 2009), qui a rassemblé les représentants des régions de la mer Caspienne, de l'Asie centrale, de la mer Noire, des Balkans, des États-Unis, de la Russie et de l'UE, la proposition de règlement à laquelle se réfère le présent avis tente d'apporter une solution aux problèmes décelés, tels que le manque de coordination entre les États membres ou une définition insuffisante des obligations qui incombent aux différents responsables. Dès lors, plutôt que d'introduire des modifications partielles, il a été décidé à juste titre de remplacer totalement la directive de 2004.

## 3. Contenu de la proposition de règlement

### 3.1 Responsabilité de la sécurité de l'approvisionnement

3.1.1 La responsabilité en la matière incombe, dans le cadre de leurs compétences respectives, aux entreprises de gaz naturel, à l'autorité compétente désignée par chaque État membre, aux consommateurs industriels de gaz et à la Commission (article 3.1). Un niveau de coopération entre tous les intervenants est par conséquent nécessaire.

3.1.2 Dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement en question, l'autorité compétente de chaque État membre établira un plan d'action préventive et un plan d'urgence, après la tenue de consultations avec les parties intéressées et un échange d'informations avec les autorités nationales et la Commission. La Commission, après consultation du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz (ENTSO-G) et de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), peut également préconiser la mise en place d'un plan commun au niveau régional.

3.1.3 Les mesures visant à garantir la sécurité d'approvisionnement sont clairement définies, transparentes, proportionnées, non discriminatoires et contrôlables, sans fausser indûment la concurrence ni entraver le bon fonctionnement du marché intérieur (article 3.5).

### 3.2 Plan d'action préventive

3.2.1 Le plan d'action préventive doit inclure des mesures en matière d'infrastructures, une évaluation des risques, des mesures destinées à contrer les risques relevés et des informations relatives aux obligations de service public applicables. Il est mis à jour tous les deux ans (article 5).

3.2.2 Infrastructures d'approvisionnement. Dans le cas d'une défaillance de l'infrastructure principale, il faut veiller à ce que les infrastructures restantes soient en mesure de livrer le volume nécessaire de gaz pour satisfaire la demande totale de gaz de la zone couverte pendant une période de 60 jours de demande en gaz exceptionnellement élevée durant la période la plus froide statistiquement au cours des dernières années (article 6.1). L'indicateur N-1 décrit la capacité des infrastructures de gaz à répondre à la demande maximale d'approvisionnement en gaz de la zone couverte en cas de défaillance de l'infrastructure principale (annexe 1 du projet).

3.2.3 Mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement. L'autorité compétente doit garantir l'approvisionnement aux clients protégés par l'État membre (ménages, écoles, hôpitaux, etc.) en évitant toute discrimination et charge excessive pour les nouveaux participants sur le marché et les petites entreprises (article 7).

3.2.4 Évaluation des risques. Elle sera obligatoire pour les autorités en fonction de critères définis (article 8).

### 3.3 Plan d'urgence et seuils de crise

3.3.1 Le contenu du plan est détaillé dans le projet (il inclut notamment la définition des tâches de chacune des entités responsables, les procédures à suivre en cas de crise, les mécanismes de coopération entre États, etc.). Le plan se fonde sur les seuils de crise, qui sont au nombre de trois en fonction de la gravité de la menace: alerte rapide, alerte et urgence (articles 9.1 et 9.2).

3.3.2 La Commission dispose d'une large marge de manœuvre puisqu'elle peut vérifier «si la déclaration d'urgence est justifiée et ne fait pas peser une charge excessive sur les entreprises de gaz naturel et sur le fonctionnement du marché intérieur». Elle peut en outre demander à l'autorité compétente la modification voire la suppression des mesures qui imposent une charge excessive ou ne sont pas suffisamment justifiées (article 9.6).

<sup>(2)</sup> JO L 127 du 29.4.2004, p. 92.

3.3.3 La Commission peut déclarer l'urgence communautaire à la demande d'une autorité compétente (entre autres possibilités) et déterminer la portée géographique de la mesure. Sa mission consiste essentiellement à coordonner les actions des autorités compétentes avec l'aide du Groupe de coordination pour le gaz (article 10.1).

#### 3.4 Groupe de coordination pour le gaz (GCG)

3.4.1 Créé par la directive 2004, le GCG est composé de représentants des autorités compétentes, d'ACER, d'ENTSO-G et des «instances représentatives du secteur et des consommateurs concernés». La Commission décide de la composition du GCG et en exerce la présidence (article 11).

3.4.2 Le GCG assiste la Commission dans la réalisation des actions préventives prévues dans le règlement.

#### 3.5 Échange d'informations

3.5.1 En cas d'urgence nationale, l'autorité compétente doit disposer chaque jour d'informations sur des données telles que le flux horaire de gaz à tous les points d'entrée et de sortie transfrontaliers et en cas d'urgence communautaire, la Commission peut demander à ladite autorité compétente des informations sur différents aspects, notamment les informations dont cette autorité dispose (articles 12.1 et 12.5).

3.5.2 Cette instance doit également informer la Commission des accords intergouvernementaux et des contrats commerciaux d'approvisionnement conclus avec des pays tiers (article 12.6). Il est en outre prévu qu'elle produise des rapports annuels (article 13).

### 4. Observations générales

4.1 Le remplacement de la directive de 2004 fait partie d'un ensemble de mesures adoptées afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement, notamment la directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, le règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie et le «troisième paquet» sur le marché intérieur de l'énergie<sup>(3)</sup>. Il est essentiel que ces mesures soient appliquées strictement et dans les délais requis.

4.2 Le CESE se félicite de la proposition de règlement à l'examen, qui, compte tenu des antécédents relatés, s'avère indispensable. Quant au type d'instrument législatif, il considère que le règlement est approprié en raison de la rapidité d'entrée en vigueur des mesures qu'il prévoit et de l'uniformité de son application.

4.3 Le CESE est favorable à la proposition d'augmenter considérablement la coordination dans la réponse à des situations d'urgence, afin de réduire la marge de discrétion qui existe actuellement. Cette proposition renforce les possibilités de la Commission, ce qui est positif.

4.4 Le Comité juge également très positif l'établissement de plans et de mesures pour faire face à différentes situations critiques, signalant que leur mise en œuvre exigera un effort considérable au plan des ressources humaines et matérielles pour les différentes instances responsables.

4.5 Un autre aspect positif est la concrétisation d'obligations faites aux différents responsables en matière d'infrastructures, en prenant pour référence un danger concret (principe N-1). Parallèlement, il faut souligner le coût élevé pour certains États membres concernés de la construction des infrastructures nécessaires pour se conformer au règlement.

### 5. Observations particulières

5.1 Le Comité considère qu'il y a lieu de distinguer la responsabilité et les compétences des autorités publiques visées à l'article 3.1 de celles des entreprises et entités privées. Il propose en conséquence de modifier le libellé de cet article afin de préciser que:

- la sécurité de l'approvisionnement en gaz est une tâche qui relève des autorités compétentes des États membres et de la Commission, dans leurs domaines respectifs de responsabilité;
- les entreprises de gaz naturel et les entreprises consommatrices de gaz doivent coopérer et appliquer les mesures adoptées par les autorités compétentes;

5.2 Le CESE estime que le projet de règlement (et le cas échéant son application dans chaque État membre) doit prendre davantage en compte les droits des consommateurs, tout au moins en ce qui concerne les aspects suivants:

- a) Tarification. Étant donné que les coûts des mesures pourront être répercutés totalement ou en partie sur le consommateur au travers de la tarification, il est bon de rappeler que, dans les sociétés démocratiques, les autorités doivent prendre en considération les conditions économiques et sociales de l'utilisateur au moment de prendre des décisions en la matière.
- b) Clarification des concepts de «ménage» et de «client protégé», que le projet de règlement n'évoque qu'en termes vagues (considérant 18, où sont mentionnés les «écoles» et les «hôpitaux»). Il faudrait inclure une liste plus détaillée à défaut d'être exhaustive.
- c) Droit à l'information. Les consommateurs doivent recevoir une information précise sur les mesures adoptées par les autorités, les prévisions relatives à l'évolution de la situation, les organismes auxquels ils doivent s'adresser, etc. Ces indications ne figurent pas dans le projet de règlement.

5.3 Le CESE juge nécessaire de veiller à ce que, conformément à la proposition de règlement, tous les États membres soient en mesure de garantir l'approvisionnement de leurs clients finals jusqu'en 2014. Il faut à cette fin prévoir ou établir un réseau N-1 ou assurer les capacités d'approvisionnement correspondantes. Les États membres élaboreront en 2011 et 2014 des rapports sur les mesures adoptées pour y parvenir. Si un État membre n'atteint pas le niveau requis, les autres États membres seront exemptés de l'obligation d'assurer la fourniture de gaz en cas de déficit d'approvisionnement.

(3) JO L 211 du 14.8.2009, p. 94; JO L 211 du 14.8.2009, p. 1.

5.4 De l'avis du CESE, les ménages et les petits consommateurs doivent bénéficier d'une protection particulière en cas de rupture d'approvisionnement. Pour ce faire, tous les États membres doivent s'engager à garantir l'approvisionnement en gaz et en chauffage conformément aux normes en vigueur.

5.5 Le CESE considère qu'en cas de déficit d'approvisionnement, tous les fournisseurs de services dans le secteur du gaz sont pareillement tenus de prendre les mesures d'urgence nécessaires. C'est la seule façon de garantir à long terme une concurrence équitable et non discriminatoire sur le marché du gaz de l'UE. Les dérogations prévues par la proposition de la Commission européenne pour les nouveaux opérateurs et les petites entreprises (article 7.3) devraient être supprimées.

5.6 Des projets de gazoducs alternatifs destinés à apporter des solutions durables à moyen et à long terme ont été lancés. Le 5 novembre 2009, les gouvernements suédois et finlandais (comme l'avait déjà fait auparavant le gouvernement danois) ont autorisé la construction de «Nord Stream», un projet incluant deux gazoducs parallèles qui transporteront le gaz de Russie en Allemagne via la mer Baltique. Sa mise en service est prévue pour 2011-2012. Le projet «Nabucco», dirigé par le consortium autrichien OMV et soutenu par l'UE et les États-Unis, a pour but d'acheminer vers l'Europe le gaz en provenance des régions de la mer Caspienne, de l'Asie centrale, du Moyen-Orient et du Proche-Orient, sans passer par la Russie. Il est en concurrence avec le projet «South Stream» (Gazprom – ENI) destiné à approvisionner en gaz russe la Bulgarie et d'autres régions de l'Europe. Cependant, sachant que les mesures prévues par la proposition de règlement n'entreront pas en vigueur avant 2011, la sécurité d'approvisionnement en gaz suscite certaines préoccupations concernant le futur immédiat, en particulier pendant la saison hivernale. Le CESE ne doute pas que les autorités européennes et nationales prendront des mesures préventives pour éviter la répétition de crises similaires à celle de janvier 2009. La création d'une cellule de crise habilitée à prendre des mesures d'urgence pourrait constituer une option envisageable.

5.7 S'agissant de l'objectif visé par le projet à l'examen, le CESE souligne l'importance que revêt l'accord UE-Russie sur le système d'alerte rapide («early warning system») en cas de problèmes d'approvisionnement, signé à Moscou le 16 novembre 2009, ainsi que la volonté de coopération entre les deux parties dans le domaine de l'énergie manifestée lors du sommet tenu à Stockholm le 18 novembre 2009.

5.8 Les mesures prévues par le «troisième paquet» sur le marché intérieur de l'énergie sont complémentaires de celles prévues par la proposition de règlement à l'examen, d'où l'importance de leur

entrée en vigueur. Parmi celles-ci, il convient de souligner les mesures suivantes: l'établissement de plans d'action nationaux pour l'énergie visant à lutter contre la pauvreté énergétique, l'indépendance des autorités de régulation et la protection des usagers vulnérables grâce à l'interdiction des coupures d'alimentation pendant les périodes critiques.

5.9 Le CESE est d'avis que les instances politiques concernées de l'UE doivent revoir la politique de libéralisation du marché du gaz car elle est incompatible avec la sécurité de l'approvisionnement. Ainsi, Evert Faber van der Meulen (EU Studies Coordinator, Leiden University), critique le «penchant libéral» de la Commission, estimant que la libéralisation devrait être envisagée comme un objectif à «long terme» (cf. «Gas Supply and EU–Russia Relations»). Comme certaines expériences l'ont montré, la dérégulation des marchés n'a pas donné lieu à une augmentation des investissements dans les énergies propres et n'a pas non plus favorisé la diversification de l'approvisionnement. On se référera à titre d'exemple au cas du Royaume-Uni: «Le plaidoyer en faveur d'un virage à 180 degrés de la politique gouvernementale suivie depuis une vingtaine d'années, qui a créé l'un des marchés de l'énergie les moins réglementés, a gagné en vigueur lorsque la commission du gouvernement sur le changement climatique a conclu que les marchés déréglementés n'engendrent pas les investissements nécessaires dans l'énergie à faible teneur en carbone, pas plus qu'ils n'engendrent de diversité des sources d'approvisionnement.» («U-turn urged on UK energy policy», Financial Times, 12 octobre 2009). D'autre part, le processus de libéralisation et de privatisation du secteur de l'énergie a entraîné la perte de nombreux emplois qualifiés. Selon les estimations, la libéralisation du marché de l'électricité a entraîné la disparition de 34 % des emplois dans l'UE à 15 (exemples de pertes d'emplois dans les États membres: Allemagne 34 %, Italie 40 %, Pays-Bas 39 %, Espagne 34 %, Suède 33 %), tandis que dans le cas du gaz, 12 États membres (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, LT, HU, AT, PT, SI, FI) ont enregistré une perte de 12 % des emplois en quatre ans seulement (Hermann, C. and R. Atzumüller (2008) «Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations». Transfer, été 2008, volume 14, n° 2, p. 303).

5.10 Le CESE fait valoir qu'en raison de la grande complexité du sujet et de son caractère stratégique, les États membres seront amenés à prendre des décisions fondamentales quant à la sécurité de l'approvisionnement, qui sont complémentaires de celles de la proposition à l'examen, telles que celles qui concernent les réseaux de transport, les énergies renouvelables et l'économie d'énergie. En définitive, la crise de 2009 a mis en évidence la nécessité d'accroître la solidarité et la coopération au sein de l'UE face à une situation d'urgence. Le règlement à l'examen marque un pas important dans cette direction, mais son efficacité dépendra de son application stricte et dans les délais prévus.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Contribuer au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce»**

COM(2009) 215 final

(2010/C 339/12)

Rapporteur: **M. ADAMS**  
Corapporteuse: **M<sup>me</sup> SHARMA**

Le 5 mai 2009, 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, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Contribuer au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce»*

COM(2009) 215 final.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 184 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE a, depuis de nombreuses années, encouragé activement les initiatives de grande ampleur en matière de production durable, développées à la fois par le secteur des entreprises et par celui des ONG. Le Comité se félicite donc de la communication de la Commission, qui met en lumière et soutient l'impact grandissant des systèmes de labels destinés aux consommateurs, qui leur permettent de faire leur choix.

1.2 Tout en convenant que la nature dynamique et répondant au marché de ces labels destinés aux consommateurs est encouragée par leur nature volontaire, il est recommandé d'accorder des ressources et un soutien régulier au développement de la transparence, de l'impact et de la crédibilité accrus de ce type de systèmes et de la capacité des producteurs à influencer cela et à y participer, à travers la certification. L'Alliance ISEAL, l'association internationale indépendante d'organismes gestionnaires de système d'accréditation et de labellisation sociale et environnementale (*International Social and Environment Accreditations and Labelling Alliance*), offre un cadre permettant à ces systèmes de travailler de concert afin de consolider les normes et analyses objectives. L'objectif devrait être d'harmoniser ce type d'approches dans les domaines où elles sont en accord, et à garantir que les facteurs qui les distinguent sont communiqués de manière transparente.

1.3 Le Comité souligne le rôle que le commerce équitable a joué en particulier pour stimuler l'action pratique des consommateurs en matière d'achat durable, grâce à l'élaboration de l'engagement de la société civile sous de nombreuses formes. La poursuite de l'engagement de la Commission pour soutenir les organisations de la société civile, afin qu'elles sensibilisent les consommateurs et soutiennent les systèmes d'assurance durable liés au commerce non gouvernemental dans ce domaine est une bonne chose, également en raison de sa capacité à générer de la solidarité civile et une action positive. Le fait d'orienter l'aide en direction des États membres dans lesquels aucun système de ce type n'a encore été

développé pourrait être particulièrement efficace là où des membres de la société civile plaident activement en faveur du développement durable.

1.4 La croissance, ces dernières années, de toutes les formes d'initiatives en matière d'achat durable indique qu'il est temps que la Commission prenne sérieusement en considération la manière dont les normes et les processus sous-jacents peuvent exercer une influence sur son engagement avec l'OMC, en particulier s'agissant d'une politique commerciale internationale envers les pays en développement qui insiste davantage sur les facteurs sociaux et environnementaux <sup>(1)</sup>.

## 2. Introduction

2.1 La différence entre le label du commerce équitable et d'autres labels s'explique souvent par des facteurs qui remontent à leurs origines. Le label du commerce équitable est né pour répondre aux injustices perçues envers les plus défavorisés dans les échanges internationaux et a été développé par les mouvements «progressistes» fondés sur la solidarité et le développement, qui ont pour la plupart vu le jour dans les années 1970. Le mouvement pour la responsabilité sociale des entreprises lancé à la même époque par les industries a également ajouté des normes sociales et environnementales à la chaîne d'approvisionnement et proposé aux producteurs et aux consommateurs une approche intégrant cette donnée. Ces deux démarches se sont influencées mutuellement. Par exemple, le commerce équitable a adopté des normes minimales en matière de droit du travail, et le processus de RSE a adopté le mécanisme d'un label de garantie pour le consommateur. À l'heure où le changement climatique et la consommation des ressources sont devenus problématiques pour l'avenir de la planète, les aspects de lutte du consommateur contre ces problèmes que représentent toutes ces garanties ou marques de certification peuvent être considérées comme un label de «développement durable».

<sup>(1)</sup> Il convient de citer à cet égard l'Accord de libre échange UE-Corée, chapitre 13 (commerce et développement durable).

2.2 En 2005, le Comité économique et social européen a publié, à la demande de la présidence britannique, un avis sur le «Commerce éthique et dispositifs visant à apporter une garantie aux consommateurs» (2). Ce texte concluait que ces dispositifs volontaires (habituellement sous la forme de certification ou de label) peuvent contribuer de manière significative au développement durable et à ce que les consommateurs eux-mêmes s'investissent pour donner une réponse positive et responsable à la mondialisation. Cet avis examinait également les exigences auxquelles de tels dispositifs doivent se conformer pour être efficaces, l'adéquation de la définition des politiques au sein de l'UE et la nécessité de procéder, de toute urgence, à une clarification et à une coordination. Enfin, il proposait un cadre devant servir de base intelligente pour comparer les dispositifs visant à apporter une garantie avec d'autres instruments politiques à buts similaires. Le Comité suggérait que ce cadre devrait fournir aux institutions européennes et aux États membres un outil de mesure mettant l'accent sur la cohérence politique, ainsi qu'un outil pratique pour l'évaluation de l'investissement des ressources. C'est pourquoi le Comité se félicite tout spécialement de constater que ces conclusions sont intégralement reprises et développées dans la communication de la Commission.

2.3 Depuis la publication de ce texte il y a quatre ans, les ventes des produits proposant ces garanties ont explosé: dans le cas des produits du commerce équitable par exemple, cette augmentation est de 400 % et elle est de 365 % pour les ventes de produits dotés du label «Certified Utz». Cette tendance se maintient et la récession ne semble pas l'affecter. Les principaux opérateurs et fabricants au niveau international sont en train de passer au commerce équitable pour une série de marques et de catégories de produits, tout comme les détaillants, qui convertissent des lignes de production complètes. Encouragées par l'intérêt des consommateurs, une série de garanties liées à la durabilité ont été lancées ou développées. L'on dispose d'exemples significatifs de ces systèmes de développement durable ayant un impact comparable. Cela incite à se demander si les consommateurs sont conscients des différences entre les labels et des bénéfices concrets qu'en retirent les producteurs.

2.4 Le CESE a toujours fait preuve d'un grand intérêt pour ce sujet. Dans son premier avis sur le «European Fair Trade Marking», publié en 1996 (3), le Comité recommandait trois éléments: la création de systèmes internationaux de certification et de vérification d'excellente qualité; que ce processus reste volontaire, et que la Commission soutienne à la fois les organisations de producteurs du commerce équitable dans les pays en développement, ainsi que des campagnes d'éducation et de sensibilisation en Europe.

2.5 En octobre 2009, le Comité a réaffirmé ces points de vue dans son avis sur les aliments du commerce équitable (4) (rapporteur: M. COUPEAU). Bien que le présent avis soit très proche de celui de M. COUPEAU, il concerne spécifiquement la communication de la Commission et contient une série de recommandations élargies qui correspondent à la position établie du Comité.

(2) JO C 28 du 3.2.2006, p. 72-81.

(3) JO C 204 du 15.7.1996, p. 41.

(4) JO C 318 du 23.12.2009, p. 29.

### 3. Résumé de la communication de la Commission

3.1 La présence de labels durables sous diverses formes fait désormais partie du quotidien des consommateurs. Ces labels permettent aux consommateurs de soutenir une série d'objectifs de développement durable. Le label «commerce équitable» se concentre spécifiquement sur l'évaluation et la certification: des conditions de travail et environnementales conformes ou supérieures aux normes internationales minimales, des accords commerciaux favorables et le paiement de primes sous différentes formes au bénéfice des producteurs des pays en voie de développement. La communication s'articule autour de cette approche spécifique. Étant donné la confusion possible pour les consommateurs, la Commission fournit dans l'annexe sa définition du commerce équitable et distingue différentes approches (5):

- (1) **le commerce équitable proprement dit;**
- (2) **d'autres produits de «niche» certifiés qui ne participent pas officiellement au commerce équitable, mais ciblent des consommateurs conscients des problèmes de durabilité (Rainforest Alliance, Utz Certified);**
- (3) **les produits couverts par des normes de base qui aspirent à se positionner au niveau sectoriel (par exemple le code commun de la communauté du café («les 4 C») et le partenariat éthique pour le thé);**
- (4) **le reste (les fournitures de matières premières «sans nom» ou label).**

3.2 La Commission reconnaît que bien qu'une variété de labels et d'indications pour les consommateurs coexistent, une tentative de réglementation de ces systèmes pourrait s'avérer contre-productive. Il s'agit essentiellement de systèmes volontaires et dynamiques qui répondent aux exigences du commerce et des consommateurs. Une réglementation pourrait limiter inutilement leur développement.

3.3 Cependant, la confiance et la sensibilisation des consommateurs peuvent être améliorées par une définition claire et transparente des systèmes. Par ailleurs, un suivi indépendant constitue également une exigence majeure. La Commission suggère et attend également une analyse plus approfondie de l'impact et de l'avantage des systèmes. Elle précise toutefois qu'elle n'a aucune intention de définir des normes de durabilité adaptées à ces systèmes privés, même si elle propose les principes généraux suivants:

- **préserver la nature non gouvernementale des systèmes privés dans l'Union;**
- **étudier la possibilité de réaliser des synergies entre les systèmes et d'accroître la clarté à l'intention des consommateurs et des producteurs;**
- **parvenir à une interprétation commune des exigences opérationnelles de base raisonnables;**
- **établir des faits objectifs concernant l'impact respectif de différents systèmes privés d'assurance de la durabilité liés au commerce.**

(5) La communication se réfère aux critères du commerce équitable tels que définis par le mouvement du commerce équitable, que le Parlement européen rappelle dans sa résolution sur le commerce équitable et le développement du 6 juin 2006 (A6-0207/2006).

3.4 Le développement des pays moins développés constitue l'objectif de certains de ces systèmes d'assurance, ainsi qu'un objectif essentiel de l'OMC et de la politique commerciale de l'UE. La communication suggère que les initiatives privées de certification de la durabilité peuvent venir renforcer les processus de libéralisation des échanges, pour autant que ces initiatives soient transparentes et non discriminatoires.

3.5 Compte tenu du fait que les dépenses des pouvoirs publics représentent 16 % du PIB de l'Union, la communication évoque la base sur laquelle les exigences de durabilité peuvent être intégrées dans les marchés publics. Elle précise que si l'obligation imposée à un produit d'être certifié par un label particulier va à l'encontre de la réglementation des marchés publics, l'inclusion de critères adéquats relatifs aux processus de production est légitime, et la certification par un label éthique particulier est une manière de prouver le respect des ces critères <sup>(6)</sup>.

3.6 En 2007 et 2008, la Commission a soutenu le label «commerce équitable» et d'autres activités liées au commerce équitable en accordant un financement de plus de 19 millions d'euros, principalement à des fins de sensibilisation au sein de l'Union. L'objectif est de proposer un soutien, notamment en ce qui concerne les évaluations d'impact et la transparence du marché, et d'encourager les États membres à faire de même.

#### 4. Observations générales

4.1 Le terme «équitable» ou l'expression «commerce équitable» ne peuvent être contrôlés sur le plan légal, ce qui signifie que tout un chacun peut prétendre les appliquer à des processus moins élaborés et moins avantageux pour les producteurs que le label «commerce équitable». Dans ces circonstances, il est essentiel que les consommateurs reconnaissent le processus sous-jacent de certification et d'assurance. Dans la pratique, l'on note que d'autres systèmes non gouvernementaux d'assurance de l'aspect durable lié au commerce, ou des systèmes d'assurance de durabilité mis au point par des entreprises évitent l'utilisation des termes «équitable» ou «commerce équitable» pour éviter la confusion avec le label «commerce équitable».

4.2 Au cours des dix années écoulées depuis la publication de la précédente communication de la Commission sur le sujet, l'intérêt du public s'est considérablement accru, du fait d'une sensibilisation croissante aux problèmes de durabilité ainsi que d'une tendance des entreprises à garantir le respect de certaines normes éthiques, sociales et environnementales dans leurs processus d'approvisionnement. Il s'agit donc d'une mise à jour tout à fait opportune à propos d'un marché qui représentait plus de deux milliards d'euros en Europe en 2009 (label «commerce équitable») et au moins autant pour les autres labels «durables». Néanmoins, la proportion dans le commerce européen de marchandises importées de pays en développement reste relativement faible, et il convient de noter que l'utilisation, dans la communication de la Commission, du terme de «niche» pour décrire les labels autres que ceux du «commerce équitable» devrait s'appliquer également

<sup>(6)</sup> Ceci a également été illustré par la décision de la Commission européenne du 29 octobre 2009 d'envoyer une demande officielle aux Pays-Bas concernant l'attribution d'un contrat public pour la fourniture et la gestion de machines à café par la province de Noord-Holland. De l'avis de la Commission, la procédure d'appel d'offre utilisée par la province de Noord-Holland ne respectait pas les exigences des règles sur les marchés publics de l'Union, et, partant, limitait la concurrence.

au commerce équitable, qui est lui aussi un label s'appliquant au marché de niche qu'est la «durabilité».

4.3 Dans certains pays et pour certains marchés, le label de durabilité est toutefois en train de sortir de cette niche. Par exemple les Pays-Bas, où selon l'ONG néerlandaise *Tropical Commodities Coalition* (TCC) 25 % du café consommé est porteur d'un label «éthique». Il est donc particulièrement important de gérer les malentendus survenant chez les consommateurs.

4.4 Il faut reconnaître que l'utilisation de l'expression «commerce équitable» (ou «de bonne origine» ou d'autres termes similaires dans l'attribution de labels) implique une valeur éthique **absolue** du produit alors que souvent l'amélioration est identifiable mais marginale. La pression visant à simplifier à des fins de marketing, plutôt qu'une intention délibérée de tromper, explique souvent ces affirmations catégoriques, mais le risque encouru est la déception des consommateurs si leurs attentes ne sont pas comblées.

4.5 Dans le cas du commerce équitable, un label ne représente que l'un des deux canaux complémentaires pour le commerce équitable, parallèlement à l'approche qu'est la chaîne de distribution intégrée. La communication ne se penche guère sur les effets à grande portée du mouvement du commerce équitable, ses campagnes sur le terrain et ses activités politiques dans le Nord ainsi que ses actions de soutien aux producteurs dans le Sud. De même, la Commission n'aborde pas la contribution importante qu'Utz Certified Food, par exemple, apporte à la sécurité alimentaire grâce à son système de traçabilité très développé, ni l'impact positif de la certification Rainforest Alliance pour ce qui est d'atténuer le changement climatique grâce à l'attention qu'elle porte à la préservation de la forêt tropicale humide. L'on doit reconnaître que la Commission ne peut pleinement analyser des incidences supplémentaires d'une si grande importance dans sa communication sans alourdir cette dernière. La Commission est susceptible de vouloir s'intéresser à ces sujets dans de prochains documents d'orientation.

4.6 Bien que la Commission décrive les systèmes d'assurance comme un élément supplémentaire du processus de libéralisation du commerce de l'OMC, le mouvement du commerce équitable rejette ce point de vue lorsqu'il s'applique à son cas, préférant considérer son approche comme un partenariat commercial alternatif. D'autres systèmes d'assurance de la durabilité verraient d'un bon œil le fait que l'OMC procède à une analyse approfondie de la façon dont la libéralisation du commerce peut encourager la durabilité et empêcher que n'advienne une situation où les exigences sociales, environnementales et économiques associées à la durabilité ne soient considérées à tort comme des entraves au commerce.

#### 5. Observations particulières

5.1 Le Comité respecte la position adoptée par la Commission, qui consiste à ne pas réglementer les systèmes d'assurance puisque la réglementation communautaire a tendance à réduire l'aspect dynamique et ambitieux de l'attribution de labels sociaux et environnementaux. Cependant, un cadre non juridique nécessite à la fois la probité de l'organisme indépendant de certification et la compréhension claire par les consommateurs de ce que recouvre réellement chaque initiative d'assurance indépendante. Ceci suggère que tous ces systèmes devraient reposer sur les procédures de certification accréditées ISO 65.

5.2 Il serait utile d'encourager le développement d'un cadre commun de normes lorsque les systèmes se recoupent de manière évidente, comme par exemple les normes en matière de travail et l'utilisation de pesticides. Il est également nécessaire de disposer d'analyses d'impact rigoureuses qui prennent en compte les différences significatives entre les résultats constatés, par exemple l'amélioration de l'accès au marché pour de petits exploitants, dans le cas du commerce équitable, ou l'amélioration des pratiques en matière de gestion des exploitations agricoles, dans le cas de la certification Utz; l'accent mis par le label «commerce équitable» sur l'autonomie des organisations de producteurs individuels, ou celui mis par Rainforest Alliance sur la biodiversité.

5.3 Si la Commission choisit de ne pas définir les normes elle-même, elle soutient néanmoins une grande étude des différences et avantages comparatifs des principaux systèmes. La transparence du marché est reconnue comme une condition essentielle sous-tendant les systèmes d'assurance éthique ciblés sur la commercialisation, et le CESE se félicite, sur le principe, du développement du projet qui consiste à mettre en place un portail internet destiné à analyser et discuter de ces systèmes. Cependant, ce qui importe le plus à propos de ces systèmes est leur performance dans les domaines où ils ont des objectifs communs, et les avantages spécifiques qu'ils présentent là où ils diffèrent. Il convient de noter que la présentation actuelle du portail de la CNUCED (7) ne répond pas à ces objectifs, car il ignore les différences importantes entre les systèmes et manque de la clarté et de la rigueur nécessaires pour un outil de référence de ce type.

5.4 Il est suggéré de soutenir le développement de procédures ayant trait à la transparence et à la crédibilité des labels durables ainsi que la capacité des producteurs à obtenir une certification, accéder au marché et répondre aux défis de l'organisation dont celui-ci dépend. Par exemple, l'on pourrait mettre des ressources

à la disposition de l'Alliance ISEAL (8), afin de poursuivre les travaux d'harmonisation des systèmes là où ils seraient nécessaires, et déterminer les éléments uniques là où ceux-ci ne le sont pas. ISEAL est une organisation qui rassemble une grande variété d'acteurs, où les aspects communs des différents systèmes de label peuvent être consolidés et où les différences peuvent être évaluées et expliquées en toute indépendance.

5.5 Dans le débat actuel au sujet du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de l'aspect durable lié au commerce, les organisations de producteurs des pays en développement ont à l'évidence un rôle essentiel à jouer (9), et leur expérience de différents systèmes durables doit être davantage prise en compte. Le Comité estime que ces systèmes durables et toute évaluation de leur impact devraient être soumis de manière égale aux avis des organisations de producteurs qui ont fait l'expérience de la plupart des principales initiatives.

5.6 La grande majorité du volume total des ventes du label «commerce équitable» et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de l'aspect durable lié au commerce en Europe est réalisée au sein d'une minorité d'États membres. Le Comité recommande fortement à la Commission d'accorder la priorité au soutien et au financement des organisations de la société civile dans les États membres où les programmes de sensibilisation des consommateurs à l'aspect durable sont peu développés, et où des acteurs fiables de la société civile sont à même de poursuivre cette tâche.

5.7 La politique commerciale de l'UE reconnaît depuis un certain temps la contribution du commerce équitable et sa capacité à influencer la politique mondiale en matière de commerce. Le Comité demande donc à la Commission de refléter l'importance croissante qu'accordent les citoyens européens au commerce durable et équitable sur le plan social, dans le cadre de son engagement auprès de l'OMC en matière de réglementation commerciale.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

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

(7) <http://193.194.138.42/en/Sustainability-Claims-Portal/Discussion-Forum/Fair-Trade/Web-links/> (en anglais).

(8) ISEAL est l'association mondiale des systèmes de normes sociales et environnementales, dont les codes de bonne pratique sont des documents de référence internationaux pour ce type de systèmes de normes.

(9) Comme c'est le cas pour l'Association mondiale du commerce équitable (IFAT ou World Fair Trade Organization) et Fairtrade Labelling Organisations International (FLO) qui incluent d'ores et déjà des organisations de producteurs issues des pays en développement dans leurs dispositifs de gouvernance, à l'instar de Rainforest Alliance (dont le comité des normes internationales comprend des propriétaires terriens, des agriculteurs, des ONG, des membres des communautés, des chercheurs, des techniciens et autres parties prenantes parmi ses membres) et d'Utz Certified (dont le conseil d'administration comporte des représentants des producteurs de café, des négociants de café et des torréfacteurs ainsi que des ONG, et dont le code de conduite a été évalué et reconnu par toutes les parties prenantes engagées dans le programme Utz Certified).



## Prix d'abonnement 2010 (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	1 100 EUR par an
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	770 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, CD-ROM mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	400 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	300 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un 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*.

Le format CD-ROM sera remplacé par le format DVD dans le courant de l'année 2010.

## Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.**

**Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>**

