

Journal officiel

de l'Union européenne

C 18



Édition
de langue française

Communications et informations

54^e année
19 janvier 2011

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
Comité économique et social européen		
462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010		
2011/C 18/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer le modèle agroalimentaire européen» (avis exploratoire)	1
2011/C 18/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Le modèle agricole communautaire: qualité de la production et communication aux consommateurs en tant qu'éléments de compétitivité» (avis exploratoire)	5
2011/C 18/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans les relations UE-Monténégro»	11
2011/C 18/04	Avis du Comité économique et social européen sur «L'éducation pour l'inclusion: un outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (avis exploratoire)	18
2011/C 18/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Accès au crédit pour les consommateurs et les familles: phénomènes abusifs» (avis d'initiative)	24
2011/C 18/06	Avis du Comité économique et social européen sur le «Statut de la fondation européenne» (avis d'initiative)	30

FR

Prix:
7 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2011/C 18/07	Avis du Comité économique et social européen sur «Le secteur naval européen face à la crise actuelle»	35
2011/C 18/08	Avis du Comité économique et social européen sur les «Nouvelles tendances du travail indépendant: le cas particulier du travail indépendant économiquement dépendant» (avis d'initiative)	44

III Actes préparatoires

Comité économique et social européen

462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010

2011/C 18/09	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert – Réforme de la politique commune de la pêche» COM(2009) 163 <i>final</i>	53
2011/C 18/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Construire un avenir durable pour l'aquaculture. Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne» COM(2009) 162 <i>final</i>	59
2011/C 18/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation» COM(2009) 433 <i>final</i>	64
2011/C 18/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil – Partenariat Union européenne-Afrique – Connecter l'Afrique et l'Europe: vers un renforcement de la coopération en matière de transport» COM(2009) 301 <i>final</i>	69
2011/C 18/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne» COM(2009) 567 <i>final</i>	74
2011/C 18/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection» COM(2009) 551 <i>final/2</i> — 2009/0164 (COD)	80
2011/C 18/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres» COM(2009) 554 <i>final</i> – 2009/0165 (COD)	85



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

462^e SESSION PLÉNIÈRE DES 28 ET 29 AVRIL 2010

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer le modèle agroalimentaire européen» (avis exploratoire)

(2011/C 18/01)

Rapporteur: **M. ESPUNY MOYANO**

Corapporteur: **M. TRÍAS PINTO**

Par lettre datée du 23 juillet 2009 de la future présidence espagnole de l'UE et conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, le Comité économique et social européen a été consulté sur le thème

«Renforcer le modèle agroalimentaire européen» (avis exploratoire).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Le modèle agroalimentaire communautaire aujourd'hui

1.1 La politique agricole commune (PAC) est non seulement la première politique commune au sens réel du terme, son point d'orgue étant la récente extension des pouvoirs obtenue grâce au traité de Lisbonne, mais aussi un véritable modèle agroalimentaire. Il convient donc qu'elle revête un intérêt stratégique majeur pour l'Europe et qu'elle joue un rôle d'influence actif dans le cadre international.

1.2 Tout en maintenant ses objectifs depuis le début et tout au long des réformes successives des traités, la politique agricole commune s'est néanmoins adaptée pendant près de cinquante ans aux nouvelles nécessités imposées par les événements: réforme des instruments et des systèmes de gestion, budgets, demandes de la société et ouverture aux pays tiers se sont succédés et aujourd'hui nous disposons d'un modèle agroalimentaire durable qui se base de plus en plus sur un ensemble de considérations économiques, environnementales et sociales.

1.3 Tout au long de ce processus, ce modèle agroalimentaire européen a avancé d'un bon pas vers ses objectifs essentiels visant à garantir à la population un approvisionnement en denrées alimentaires saines et sûres, à construire une structure économique agroalimentaire de premier rang à l'échelle mondiale et à offrir une production variée, de qualité et appréciée par les consommateurs.

2. Points forts, points faibles

2.1 Aussi, tout en gardant une appréciation générale positive, il n'en est pas moins évident qu'il est nécessaire de réfléchir à certaines avancées et améliorations concernant le modèle parmi lesquelles il convient de mettre en avant:

— la nécessité de disposer d'instruments communs capables de répondre à une possible volatilité des prix ces prochaines années afin d'éviter la reproduction d'événements tels que ceux de 2007 et de 2008;

- l'amélioration des systèmes concernant les spécialités agroalimentaires - appellation d'origine, indication géographique protégée, spécialité traditionnelle garantie - de manière à simplifier et rationaliser leurs conditions d'attribution, à élever leur niveau d'exigence technique, à renforcer le modèle qu'ils représentent et à les défendre de manière plus juste sur les marchés extérieurs;
- le renforcement d'une véritable politique de promotion des produits agroalimentaires communautaires qui apporte une valeur ajoutée européenne à la richesse et à la variété de nos produits et surtout, qui associe correctement la promotion de ses valeurs au développement commercial des produits;
- une progression basée sur une vision stratégique de la chaîne agroalimentaire (production, transformation, commercialisation) encourageant la transparence du système et prévoyant des mesures qui préviennent les abus de position dominante et les pratiques déloyales altérant son fonctionnement;
- l'amélioration de l'information au consommateur grâce à un modèle commun d'étiquetage et à la conception d'un système qui utilise au mieux les possibilités des nouvelles technologies de l'information pour que le choix du consommateur soit le plus informé possible.

3. Faire face aux défis immédiats

3.1 Avec des institutions renouvelées et un nouveau traité, l'Union européenne entame une nouvelle étape. Nous devons faire face à une série de nouveaux défis et procéder à des changements profonds pour que l'Union puisse garder sa position de leader et surtout trouver un moyen de sortir de la crise économique et financière actuelle.

3.2 Dans ce contexte, le système agroalimentaire communautaire a lui aussi ses propres nécessités qui doivent être prises en compte dans l'actuel processus de réflexion initié dans la perspective de la nouvelle politique agricole commune qui doit être mise en œuvre à partir de 2013. Certaines de ces nécessités sont exposées dans ce document et sont mentionnées expressément dans d'autres avis du CESE ⁽¹⁾.

3.3 Dans cet avis, le CESE souhaite présenter de manière très détaillée sa position concernant les valeurs de la durabilité du modèle agroalimentaire communautaire et en montrer l'importance. Étant l'unique modèle valable sur le long terme, il convient de veiller à ce qu'il soit mis en œuvre de manière uniforme sur le marché communautaire et d'éviter que seuls les opérateurs européens ne le suivent, puisqu'il est clair que c'est la seule manière de garantir sa continuité.

4. Vers un modèle sûr, équilibré et juste

4.1 Le modèle agroalimentaire européen s'inscrit clairement dans un contexte de durabilité et tient compte de ses trois aspects: économique, environnemental et social.

4.2 C'est ainsi que, ces dernières années, et surtout à l'occasion de la réforme de la politique agricole commune, il a été procédé à l'inclusion de dispositions législatives de grande ampleur dans des domaines aussi importants que:

- le renforcement de la sécurité alimentaire et de la traçabilité;
- la gestion des modes écologiques et intégrés de production, les pratiques environnementales plus respectueuses et la protection de l'environnement en général;
- l'application de différentes dispositions en matière de bien-être animal étendues à toutes les productions;
- l'affirmation des dispositions sociales et de protection des travailleurs.

4.3 Le CESE estime que ce modèle est fondamental pour la survie de la politique agricole commune dans le futur et qu'il est essentiel pour rester compétitif dans le contexte d'une mondialisation croissante. Ce sont ces valeurs, traduites en réglementation, et des efforts visant à renforcer la recherche et la production agroalimentaire qui permettront à l'Europe de faire face au défi d'un monde dans lequel, selon la FAO, les besoins en production de denrées alimentaires auront doublé en 2020.

4.4 Mais la réalisation de ce modèle a exigé d'importants efforts de la part des opérateurs communautaires, tant au niveau de la production agricole que de sa transformation. Il n'est donc pas logique que dans son application pratique l'on constate des lacunes de nature très diverses qui pourraient menacer l'existence du modèle.

4.5 La première de ces lacunes concerne la sécurité alimentaire et le respect des règles en ce qui concerne l'importation des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des animaux et des plantes. L'Europe a appris d'expérience qu'il est nécessaire de maintenir des hauts niveaux de protection de la santé tant des consommateurs que des animaux et des plantes et elle l'a traduit par l'application de nouvelles normes après l'entrée en vigueur du règlement 178/2002 établissant les principes du droit alimentaire communautaire. Néanmoins, le législateur s'est concentré sur les obligations des opérateurs communautaires, laissant au second plan les obligations concernant les produits importés.

4.5.1 Aujourd'hui, et d'après les données de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, plus d'un tiers des alertes alimentaires enregistrées sur le marché intérieur trouvent leur origine à l'extérieur de l'Union européenne. Le CESE souhaite rappeler que l'Union européenne est tenue de garantir la sécurité et la santé des consommateurs ainsi de veiller à ce que tous les produits mis sur le marché respectent les normes, y compris les produits importés.

4.6 Le second problème auquel sont confrontés les producteurs et les industries européennes est que ce manque d'équilibre sur le marché communautaire finit par affaiblir leur compétitivité face aux produits importés.

⁽¹⁾ C 77 du 31.3.2009, p. 81.

4.6.1 Les exigences de notre propre modèle augmentent de manière significative les coûts de production, certaines d'entre elles n'étant pas remplies par les produits importés, qui dans certains cas bénéficient en outre d'un traitement tarifaire réduit (2).

4.6.2 D'après le rapport 2008-071 LEI de l'université de Wageningen, l'application des nouvelles exigences en matière de bien-être animal relatives au mode de logement des poules pondeuses établies par la directive 99/74/CE se traduit par une augmentation des coûts de 8 à 10 % pour le producteur communautaire moyen, qui doit soutenir la concurrence face aux produits importés du Brésil et des États-Unis. Ces pays non seulement ne respectent pas des normes similaires en matière de bien-être animal mais ils disposent de systèmes productifs dont les normes sont loin d'être aussi rigoureuses que celles prévues par la législation de l'Union (production intensive, moins de restrictions concernant l'utilisation des médicaments, pas de restrictions à l'utilisation des OGM dans l'alimentation animale...).

4.6.3 Les coûts réglementaires produisent un effet similaire. L'industrie européenne d'alimentation animale doit importer certaines matières premières puisque la production européenne est insuffisante, mais les strictes limites imposées en matière d'OGM par la législation communautaire rendent difficile l'importation de produits essentiels à l'alimentation animale tels que les céréales, le soja, ou les graines protéagineuses en provenance de pays comme le Brésil ou l'Argentine. Ces restrictions ont une influence directe sur la production et les industries européennes de viandes dont les coûts sont augmentés, ce qui affaiblit leur compétitivité tant sur le marché européen qu'au niveau de leurs exportations vers des pays tiers. Le CESE ne se prononce pas sur l'opportunité d'utiliser des OGM.

4.6.4 La Commission européenne le reconnaît elle-même dans le rapport de la DG Agri sur l'application de la réglementation relative aux OGM. Elle y indique que la «tolérance zéro» pourrait entraîner des pertes allant jusqu'à 200 milliards d'euros pour le secteur agroalimentaire européen. De plus, le niveau de protection prétendument élevé du consommateur européen ne l'est pas réellement en pratique, puisque nous continuons à importer de la viande, du lait et d'autres produits issus d'animaux élevés avec une alimentation animale comprenant des OGM. Par conséquent, il conviendrait de créer les conditions nécessaires pour développer une filière de production qui prenne davantage en compte les attentes du consommateur.

4.6.5 Des problèmes similaires à ceux mentionnés dans ce paragraphe se présentent dans d'autres domaines pour lesquels les coûts réglementaires sont également élevés, comme l'utilisation des pesticides (limites maximales de résidus et autres restrictions environnementales), le domaine phytosanitaire ou l'identification des animaux.

4.7 Enfin, il y a des considérations à caractère politique qui rendent la situation actuelle peu viable. En effet, il n'est pas logique que les opérateurs européens soient discriminés sur leur propre marché naturel par rapport à des pays tiers.

(2) Le CESE rappelle que l'UE est le premier importateur des produits agroalimentaires, position qu'elle occupe grâce aux régimes tarifaires préférentiels (SPG (système de préférences généralisées), SPG+, Tout sauf les armes) appliqués aux produits des pays les moins avancés et en voie de développement.

5. La recherche nécessaire de solutions

5.1 Le CESE estime que l'Union européenne doit trouver des solutions permettant d'améliorer l'application du modèle communautaire sur le marché intérieur, en respectant la libre concurrence et les normes internationales.

5.2 La solution suppose des actions dans différents domaines et dans certains cas elle peut nécessiter une mise en œuvre progressive. Parmi les différentes mesures possibles, le CESE souhaite attirer l'attention sur les suivantes:

— *améliorer les conditions d'accès*: le contrôle des importations doit garantir que les animaux et les plantes (en particulier ceux destinés à faire partie de la chaîne alimentaire) qui sont introduits dans l'Union européenne, le soient de manière sûre et respectent les normes européennes. En outre il importe que le contrôle soit mis en œuvre en s'appuyant sur des procédures harmonisées afin que tous les produits, quel que soit leur point d'entrée, offrent les mêmes garanties de sécurité. C'est une question de réciprocité envers les opérateurs européens;

— *améliorer l'aval international du modèle européen*: il est nécessaire que l'Union européenne explique son modèle et en promeuve l'acceptation internationale, modèle basé sur des valeurs de durabilité soutenues au niveau mondial par le système des Nations unies elles-mêmes. Les organismes tels que l'OMC, la FAO et le Codex Alimentarius Mundi, l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale), l'OIT (Organisation internationale du travail), la CNUCED et autres doivent participer aux efforts de sensibilisation. De même, il conviendrait de rechercher le plus haut degré possible d'harmonisation de législations au niveau international, afin d'éviter ainsi des traitements différentiels;

— *renforcer la reconnaissance mutuelle des systèmes de protection de la santé des consommateurs et du bien-être animal avec les pays tiers*: l'Union européenne doit intégrer dans ses accords commerciaux des chapitres spécifiques sur la reconnaissance mutuelle des systèmes dans les domaines sanitaire, phytosanitaire et alimentaire dans le but d'atteindre, d'un commun accord, les niveaux appropriés de protection de la santé dans le cadre établi par l'OMC;

— *améliorer l'assistance technique internationale* en encourageant des initiatives telles que «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» qui promeuvent une collaboration technique avec les pays en voie de développement, exportateurs ou exportateurs potentiels vers l'Europe, au moyen de formations techniques, par l'élaboration de règles et de normes, par des échanges de fonctionnaires, etc.

— *proposer des incitations commerciales*: l'UE pourrait également examiner la possibilité d'améliorer le régime commercial, financier ou de coopération au développement des pays en développement qui harmonisent leur système avec le modèle communautaire;

— *mieux légiférer*: si l'Europe ne doit pas recourir à des mesures protectionnistes limitant l'accès à ses marchés, il n'est pas acceptable que l'application de son modèle nuise aux opérateurs communautaires. La simplification des législations peut être par ailleurs un instrument très utile pour réduire les charges administratives superflues.

5.2.1 Une partie du modèle européen se fonde sur les «biens publics» que les citoyens et consommateurs considèrent comme nécessaires, les plus importants étant: la qualité basée sur l'origine et les méthodes de production, la protection des animaux, le principe de précaution et la protection de l'environnement.

5.2.2 La politique européenne devrait se doter d'instruments empêchant la délocalisation du travail vers d'autres zones, afin que la concurrence puisse s'exercer dans des conditions équitables. Cela favoriserait l'application des normes sociales et de droit du travail ⁽³⁾ que nous défendons pour un travail digne sur le marché intérieur. L'Union européenne doit de plus agir auprès des instances internationales concernées (en particulier

l'OMC) afin que les normes fondamentales en matière sociale et de droit du travail soient prises en compte dans des considérations non commerciales. En effet, seuls des échanges commerciaux justes peuvent être véritablement libres.

5.2.3 Le législateur doit par conséquent donner la priorité au nécessaire rééquilibrage de la situation existante en adoptant des mesures juridiques appropriées.

5.3 Le CESE demande au Parlement européen, au Conseil et à la Commission de tenir compte du présent avis et invite la présidence espagnole à proposer des mesures allant dans ce sens.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

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

⁽³⁾ Conventions de l'OIT n° 87, 98, 105, 111, 135, 182; Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail; Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale; Déclaration de l'OIT sur le travail forcé; Déclaration de l'OIT sur la discrimination; Programme de l'OIT pour un travail décent; Déclaration de l'OIT sur le travail des enfants; Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise; Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales; Déclaration du Millénaire des Nations Unies.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le modèle agricole communautaire: qualité de la production et communication aux consommateurs en tant qu'éléments de compétitivité» (avis exploratoire)

(2011/C 18/02)

Rapporteur: **Carlos TRÍAS PINTO**

Le 20 janvier 2010, la présidence espagnole de l'Union a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur:

«Le modèle agricole communautaire: qualité de la production et communication aux consommateurs en tant qu'éléments de compétitivité» (avis exploratoire).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE recommande de renforcer la politique de qualité et de communication aux consommateurs en tant que facteurs clés de la promotion de la compétitivité de l'industrie agroalimentaire européenne et de l'amélioration de l'image de marque de l'agriculture. Il est pour cela indispensable de:

- promouvoir la prise en compte des aspects socio-environnementaux, sanitaires et de bien-être animal liés à la production agricole, en utilisant les nouveaux outils basés sur les technologies de l'information et de la communication (TIC);
- conférer une plus grande pertinence et cohérence aux instruments d'accréditation existants, grâce à des lignes directrices allant dans le sens de la clarification, de l'harmonisation et de la simplification;
- favoriser la création de canaux de dialogue entre les producteurs, les industriels, les distributeurs et les consommateurs, et mettre en œuvre des stratégies efficaces de communication aux citoyens.

1.2 Plus concrètement, le CESE propose d'appliquer différentes mesures:

1.2.1 Outils

- **L'intégration des TIC en tant qu'outils de communication.** Les TIC font partie de notre vie quotidienne mais ne sont pas encore utilisées dans le processus d'achat. Leur intégration dans les rayons en tant qu'outil d'information permettra d'actualiser en permanence les informations (les

produits agricoles ont un taux élevé de rotation), et au consommateur d'opérer son choix ou de les obtenir à partir de n'importe quel endroit.

- **La traçabilité en tant qu'outil permettant d'assurer la fiabilité des affirmations.** Une variété d'acteurs, qui sont responsables des différents aspects sociaux et environnementaux faisant partie de la qualité intégrale, interviennent tout au long de la chaîne de production. La traçabilité permettra de connaître non seulement les intervenants mais également comment ils ont pris le produit en charge ainsi que les indicateurs relatifs à cette prise en charge.

1.2.2 Instruments

- **Incorporation de critères de qualité intégrale dans les systèmes volontaires existants,** comme le label écologique de l'UE, au cas où l'on élargirait sa portée aux produits agricoles, ou dans les normes de qualité existantes, telles que les appellations d'origine protégées ou les indications géographiques protégées.

- **Créer un nouveau système de certification volontaire pour les aspects socio-environnementaux,** qui permette au consommateur d'évaluer rapidement, simplement et avec fiabilité le produit du point de vue de sa qualité intégrale.

1.2.3 Stratégie

- **Promotion de la qualité européenne.** Le CESE propose de promouvoir des campagnes de communication des produits agricoles européens, en mettant l'accent sur leur niveau élevé de qualité et de diversité.

— **Promotion et intégration de mesures.** L'administration a la possibilité d'utiliser les instruments dont elle dispose pour promouvoir les produits agricoles qui sont respectueux de l'environnement et des normes sociales: achats publics, régime d'imposition différencié, campagnes d'information et incitations à la production.

2. Introduction

2.1 De jour en jour, notre société est plus sensibilisée aux grands défis sociaux et environnementaux car elle se rend compte des effets du changement climatique, de l'épuisement progressif des ressources naturelles et du déséquilibre croissant dans la répartition de la richesse.

2.2 Paradoxalement, cette prise de conscience progressive se reflète à peine dans les choix de consommation (ce que l'on appelle la «consommation consciente et responsable»), ce qui met malheureusement en évidence l'écart croissant qui existe entre la position théorique⁽¹⁾ des consommateurs et leur pratique quotidienne.

2.3 Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'en ces temps de grande incertitude économique, il devient très complexe d'intégrer constamment dans l'équation traditionnelle prix-produit⁽²⁾ des variables telles que l'impact social et environnemental, surtout lorsque cela a une incidence sur le montant que le consommateur devra payer. Force est néanmoins de constater que la crise socioéconomique a coïncidé dans le temps avec la crise environnementale, et que l'on ne peut prêter attention à l'une sans prendre l'autre en considération. Autrement dit, comme l'affirme Jacques Delors, la crise de valeurs est due au fait que nous vivons dans un monde dans lequel tout peut s'acheter. Il faudra par conséquent revaloriser nos valeurs.

2.4 Nous disposons heureusement, dans l'Union européenne, d'un système de production agroalimentaire fondé sur l'exigence de normes sanitaires, environnementales, sociales et de bien-être animal élevées, que nous pourrions définir comme un système de qualité intégrale et qui de toute évidence nous donne une valeur ajoutée par rapport au reste du monde mais comporte également des risques en termes de concurrence.

2.5 Nombre des aspects constitutifs de la qualité intégrale font partie de la réglementation ou des pratiques-mêmes de l'industrie agroalimentaire européenne et les producteurs satisfont par conséquent déjà aux exigences y relatives. Malheureusement, ce n'est pas le cas de nombreux produits importés de pays tiers. Cette différence implique, de plus en plus, une plus grande différenciation entre les prix des produits agricoles de l'Union européenne et ceux des pays tiers, ce qui entraîne une perte de compétitivité des premiers.

2.6 En définitive, cette vocation à la qualité, fruit d'une longue tradition et d'un travail ardu pour la recherche de l'excel-

lence doit cesser d'être, comme c'est le cas aujourd'hui, une menace au plan de la concurrence et devenir une chance supplémentaire de développement. Pour cela, il faut étudier de nouvelles stratégies de nature à mettre en valeur les caractéristiques de notre modèle de production, et qui incitent le consommateur européen à donner la priorité au produit européen, en mettant en particulier l'accent sur les politiques de communication aux consommateurs, en mettant en place à cet effet un large éventail de canaux et, plus particulièrement, en recourant aux TIC (technologies de l'information et de la communication), qui sont de puissants outils de formation et d'information aux consommateurs⁽³⁾.

2.7 Il faudra parallèlement à cela prendre en considération les soutiens nécessaires, tant techniques qu'économiques, pour perpétuer le modèle agricole plurifonctionnel, en assurant la viabilité des exploitations agricoles européennes, grâce à la garantie de prix équitables pour les producteurs et le maintien d'emplois stables et de qualité, conditions essentielles pour la survie du modèle.

2.8 De même, le CESE fait valoir que l'amélioration de la compétitivité grâce à des politiques de qualité des produits agricoles et de communication aux consommateurs doit s'accompagner de mesures visant à rééquilibrer la chaîne de valeur agroalimentaire, soumise actuellement à de multiples distorsions de prix en raison d'abus de position dominante de la part de certains des opérateurs⁽⁴⁾ qui interviennent dans cette chaîne.

3. Consommateurs, qualité et aspects socio-environnementaux

3.1 Le CESE a affirmé en des occasions antérieures son engagement en faveur du développement durable en tant que voie pour le développement environnemental, économique et social dans l'Union européenne. Cet engagement peut renforcer le modèle agricole européen existant, à la faveur d'une révision du concept actuel de qualité selon lequel ce sont essentiellement les aspects qualitatifs classiques intrinsèques du produit (saveur, apparence, taille, etc.) qui priment, pour s'orienter vers d'autres critères relatifs à l'environnement productif tels que les aspects sociaux, environnementaux, sanitaires, de sécurité et de bien-être animal, et que l'on pourrait appeler «Qualité intégrale» basée sur de nouveaux indicateurs d'excellence.

3.1.1 À titre d'exemple, non exhaustif ni limitatif, différents critères⁽⁵⁾ et/ou indicateurs sont ci-après exposés pour examen:

Impact environnemental:

— Type d'irrigation

— Consommations énergétiques associées au produit

(1) Dans l'enquête Eurobaromètre publiée en juillet 2009, il est souligné que 4 européens sur 5 déclarent tenir compte des répercussions des produits qu'ils achètent sur l'environnement et qu'ils sont majoritairement partisans de la mise en œuvre de mesures visant à améliorer le comportement environnemental des produits.

(2) La décision d'acheter est également conditionnée par des éléments intrinsèques du produit: apparence, prestige, propriétés nutritionnelles, etc. et à des facteurs liés au consommateur lui-même: temps disponibilité, proximité, etc.

(3) Compris au sens large, c'est-à-dire en incluant les consommateurs en puissance à savoir les élèves à l'école, en élargissant à ce niveau l'utilisation d'outils d'éducation à la consommation.

(4) Communication COM(2009) 591 «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe».

(5) Liste purement indicative de différents types d'indicateurs qui peuvent être utilisés pour divers aspects de la qualité intégrale. Il faudra établir des indicateurs spécifiques en fonction du type de produit et de son degré de manipulation.

— Distance depuis le lieu de production

— Type d'emballages

— Gestion des déchets

Facteurs sociaux:

— Respect de la législation du pays d'origine

— Rapport entre le prix de vente au public et le prix d'achat au producteur.

— Type de contrat de travail (à durée déterminée ou indéterminée)

— Engagement de personnes handicapées

— Équité hommes/femmes

Bien-être animal:

— Type d'élevage et de stabulation

— Type d'alimentation

— Système de transport

— Méthode d'abattage

3.2 C'est dans ce nouveau cadre de la qualité que l'on pourra faire la différence entre les produits européens et ceux des autres pays producteurs, dès lors qu'à l'heure actuelle les premiers remplissent déjà nombre des conditions énoncées grâce à l'existence de réglementations européennes et nationales beaucoup plus strictes que celles des autres pays producteurs. Le problème est dû au fait que la majorité des aspects réglementés sont méconnus du consommateur et ne sont donc pas pris en considération dans la décision qui motive l'acte d'achat, surtout si le consommateur a quelques doutes quant à la véracité de ce qui est indiqué. Il faudra par conséquent former et informer le consommateur afin de tirer vers le haut la demande en produits présentant le meilleur comportement.

3.3 Il n'a pas été fait référence à la sécurité des aliments car il ne s'agit pas d'un simple critère d'excellence mais, au contraire, d'un élément tout à fait indispensable à la garantie du droit à la santé des citoyens européens. Le CESE exprime à nouveau sa consternation face au laxisme dont on continue de faire preuve en autorisant l'importation d'aliments pour lesquels l'on ne dispose pas d'une traçabilité complète (en raison de l'interprétation douteuse qu'ont la Commission et les États membres de la législation alimentaire) ou qui ont été traités au moyen de produits de synthèse interdits dans l'UE. Leur mise sur le marché constitue une tromperie des consommateurs et un cas de concurrence déloyale vis-à-vis des producteurs européens.

4. La traçabilité en tant qu'outil d'information sur la qualité

4.1 Différentes initiatives voient le jour actuellement dans le monde ⁽⁶⁾ pour ce qui est de suivre la trace d'un produit tout au long de son cycle de vie. Certaines expériences ont déjà été réalisées, aussi bien à titre obligatoire (la viande de bovins, par exemple dans l'UE) que volontaire (différentes chaînes de distribution ou des initiatives de type «empreinte carbonique»).

4.2 Le CESE préconise de donner à cet outil qui est, en principe, facultatif, une nouvelle utilité en rapport avec la qualité, en y incorporant différents aspects ou indicateurs socio-environnementaux associés aux produits afin d'en faciliter la lecture par le consommateur. Il propose par conséquent que cet outil puissant et fiable, assorti des certifications ou vérifications correspondantes, serve à permettre aux consommateurs de faire un choix en toute connaissance de cause et sur la base de données exactes et réelles.

4.3 Il faudra cependant mettre en place les mécanismes nécessaires pour assurer la visibilité des indicateurs y relatifs, ces mécanismes pouvant aller des informations classiques figurant sur les étiquettes, échelle de valeurs (comme l'étiquette d'efficacité énergétique), logo (écolabel, appellation d'origine) ou allégation (produit recyclable), jusqu'à l'utilisation des TIC.

5. Potentialités des technologies de l'information et de la communication pour l'information des consommateurs sur la qualité des produits agricoles

5.1 Jusqu'à présent, les étiquettes étaient la principale source d'information sur les produits destinée aux consommateurs. Tout en considérant le rôle fondamental de l'étiquette pour la transparence de l'information, force est toutefois de constater que les indications volontaires ou obligatoires qui apparaissent dans cet espace réduit sont de plus en plus nombreuses, ce qui peut compliquer la visibilité des messages et leur compréhension, non seulement en raison de leur accumulation mais aussi de la complexité de certains d'entre eux (un bon exemple en est le code figurant sur les œufs, dans lequel on peut trouver des imprimées des informations relatives au mode d'élevage, au pays d'origine et au numéro d'identification du producteur).

5.2 De plus, il faut tenir compte d'une particularité importante des produits agricoles, à savoir leur taux élevé de rotation dans les rayons, dû à leur caractère saisonnier et au fait que les fournisseurs peuvent changer tout au long de l'année, voire pendant une campagne.

5.3 Par ailleurs, de nombreux citoyens sont déjà familiarisés avec les technologies de l'information et de la communication (TIC), et celles-ci évoluent considérablement pour ce qui est de leur capacité à traduire et à stocker l'information (des codes QR ⁽⁷⁾, par exemple) mais également de l'évolution à la baisse de leur prix. Du point de vue de l'information aux consommateurs, il faut penser tant à l'équipement de dispositifs personnels déjà existants (les téléphones mobiles, par exemple) qu'à l'utilisation ex professo de dispositifs placés dans l'établissement même (écrans tactiles LCD), ou d'Internet avant et après l'achat.

⁽⁶⁾ www.tracefood.org ou www.foodtraceability.eu.

⁽⁷⁾ Le code QR (Quick Référence) est un «code-barres» ou matrice graphique qui stocke des données et permet, grâce à un dispositif mobile doté d'une caméra ou d'une Webcam, de lire le code et de faire apparaître les données qu'il contient.

5.4 Des pays comme l'Italie utilisent déjà ces technologies pour améliorer les systèmes d'information au consommateur et d'accréditation de la qualité des produits:

- les marchés de la fondation «Campagna amica» démontrent que la fourchette des prix entre la production et la consommation recèle des marges importantes que l'on peut récupérer pour garantir aux ménages des achats à des prix avantageux et soutenir les revenus des agriculteurs,
- l'appareil «Tac salva mozzarella» est le premier système d'analyse qui permet de révéler si une mozzarella a été réellement produite avec du lait frais ou, au contraire, avec du vieux caillé congelé ou réfrigéré. Les nouvelles technologies constituent un instrument concret pour défendre les éleveurs et les consommateurs des contrefaçons alimentaires.

5.5 Compte tenu de ces facteurs, le CESE propose d'étudier les potentialités des TIC pour améliorer l'information aux consommateurs, en particulier celles qui peuvent être utiles à l'acte d'achat car c'est le plus souvent lorsqu'il se trouve devant le rayon que le consommateur arrête son choix.

6. L'étiquetage et les nouveaux indicateurs d'excellence

6.1 Étendre le champ d'application de l'écolabel de l'UE (*La Fleur de l'UE*) aux produits alimentaires

6.1.1 L'étiquette européenne est une marque distinctive de la qualité environnementale. Le point de départ de l'établissement des critères de qualité environnementale que doivent remplir un bien ou service portant l'étiquette écologique de l'UE est l'analyse de son cycle de vie, qui permet de garantir que le produit satisfait à certaines exigences environnementales tout au long de sa vie utile.

6.1.2 Quand l'étude prévue par la Commission aura été réalisée⁽⁸⁾ (avant le 31 décembre 2011), le CESE se prononcera à son sujet, en s'attachant à deux aspects importants:

- l'ajout d'un nouveau cachet dans l'étiquetage déjà dense des produits alimentaires;
- la possibilité de confusion conceptuelle avec l'étiquette des produits biologiques (règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, sur la production et l'étiquetage des produits écologiques).

6.1.3 Un point positif serait que le consommateur connaîtra peut-être déjà le symbole pour l'avoir déjà vu sur d'autres produits ainsi que l'existence de critères élargis par rapport à ceux de la production écologique.

⁽⁸⁾ Comme indiqué à l'article 6 du projet de proposition de révision du règlement sur le label écologique (*Résolution législative du Parlement européen du 2 avril 2009 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de label écologique communautaire (COM(2008)0401 – C6-0279/2008 – 2008/0152(COD))*).

6.1.4 Le CESE propose à la Commission d'étudier, dans le cadre de l'étude à réaliser, la possibilité d'inclure pour les produits alimentaires des critères socio-économiques (bien-être animal, égalité des chances, etc.) à titre d'expérience pilote pour tout le système, sans sortir du cadre fixé par le règlement (CE) n° 1980/2000 qui régit le label écologique.

6.2 Incorporation de critères environnementaux et sociaux dans les différentes normes de qualité qui existent actuellement

6.2.1 Comme l'on sait, et le CESE l'a dit à plusieurs reprises, il existe de multiples régimes de qualité des produits agricoles dans l'UE ainsi qu'une multitude d'étiquettes et de certifications privées qui ont entre autres les objectifs communs suivants:

- garantir la sécurité et la qualité des produits pour le consommateur final.
- apporter une plus grande valeur ajoutée aux produits en vue d'accroître la compétitivité des différents opérateurs du marché (producteurs, transformateurs et distributeurs).

6.2.2 La grande diversité de référents, publics ou privés, qui existent aujourd'hui dans le champ d'action de l'Union européenne, a pour effet une dilution dommageable des objectifs cités et peut conduire à des résultats opposés à ceux recherchés initialement, avec pour conséquences:

- de semer la confusion dans l'esprit des consommateurs en raison de leur méconnaissance des différents régimes;
- de susciter la méfiance des consommateurs vis-à-vis des étiquettes et/ou certifications;
- de créer des conflits entre les producteurs participant à un système de certification et/ou d'étiquetage et ceux qui n'y adhèrent pas, voire même entre des producteurs adhérant à différents systèmes;
- que les produits locaux certifiés (au niveau européen) ne soient pas protégés face aux pays tiers.

6.2.3 Il serait intéressant à cet égard que l'UE encourage des actions en vue de simplifier et de réduire le nombre de régimes de garantie de la qualité des produits agricoles qu'elle compte.

6.2.4 À l'occasion de l'unification des régimes et/ou critères, le CESE propose à la Commission de promouvoir l'inclusion de critères environnementaux et sociaux dans les régimes de certification officiels existants (ou de les modifier): étiquetage pour l'agriculture biologique, appellations d'origine protégées (AOP), Indication géographique protégée (IGP), spécialité traditionnelle garantie (STG), etc., à titre d'exigences minimales à satisfaire.

6.2.5 Dans certains cas, il y aurait également lieu d'intégrer ces indicateurs d'excellence à certaines normes de commercialisation, en particulier lorsqu'ils sont partiellement repris (tels que les éventuelles mentions réservées facultatives de produits de «montagne» ou «à faible émissions de carbone»⁽⁹⁾).

6.2.6 Dans le cadre des certifications privées, l'UE devrait établir des niveaux minimaux d'exigence qui doivent être respectés par toutes les normes, y compris les critères environnementaux et sociaux, et promouvoir l'harmonisation et l'unification des différents types de certification: l'on pourrait prendre pour exemple la norme COSMOS (<http://www.cosmos-standard.org>), à laquelle ont adhéré de nombreux organismes de certification en Europe afin de créer un référent unique en matière de certification de produits cosmétiques naturels et écologiques, reposant sur des règles simples basées sur les principes de précaution et de sécurité à toutes les étapes de la production, depuis l'obtention de la matière première jusqu'au produit final. Cette certification est valable depuis avril 2010.

6.3 Création d'un nouveau système de certification volontaire relatif aux aspects environnementaux

6.3.1 Il s'agit de promouvoir un nouveau système de certification de l'excellence qui prenne en considération les aspects sociaux et environnementaux des produits agricoles, en garantissant à la fois la minimisation des impacts sur l'environnement des produits agricoles tout au long de leur cycle de vie et le respect des exigences sociales telles que le principe d'égalité, de juste rétribution, ou d'équilibre dans la chaîne de valeur.

6.3.2 Ce système comporterait l'ajout d'une nouvelle information sur l'étiquette mais différencierait les produits (et/ou producteurs) qui se distingueraient des autres par des comportements exemplaires aux plans social et environnemental. La création de tels systèmes est actuellement étudiée par différents organismes publics et privés.

6.3.3 Le nouveau système devra satisfaire aux exigences établies par la série de normes ISO 1402X, parmi lesquelles figurent l'exactitude, le caractère vérifiable, la pertinence et la fiabilité. Il faudra dans sa phase d'élaboration prendre en considération différents principes directeurs, à savoir:

- s'il doit être qualitatif (logo ou autre système de mise en valeur) ou quantitatif (rapport indicateurs/valeurs);
- s'il peut s'agir d'une autodéclaration ou s'il doit y avoir un processus de certification;
- si les indicateurs doivent obligatoirement être respectés (oui/non), ponctuels ou combinés; et
- comment assurer la transparence du système.

⁽⁹⁾ Communication COM(2009) 234 sur la politique de la qualité des produits agricoles.

7. Promotion des produits européens (Qualité européenne)

7.1 Bien que le Comité se soit déjà prononcé sur la non-utilisation de la marque basée sur les «Exigences de l'UE» (NAT/413⁽¹⁰⁾), il est nécessaire de promouvoir les valeurs de qualité (élargie aux aspects environnementaux) des produits agricoles européens afin d'améliorer leur positionnement par rapport à ceux des pays tiers.

7.2 Le CESE demande à la Commission de promouvoir des outils et des instruments de communication propres au secteur agroalimentaire, soulignant les valeurs de qualité des produits européens, sur la base d'un consensus avec les parties concernées. À cet égard et toutes proportions gardées, il existe déjà dans d'autres secteurs des éléments d'identification qui aident le consommateur à identifier des produits de qualité, tels que le label relatif à l'efficacité énergétique (marquage et classification des produits en fonction de leur efficacité énergétique, qui a conduit les producteurs à se tourner résolument vers des produits plus efficaces) ou le marquage CE (relatif au respect de normes de sécurité pour la vente d'un produit en Europe, en vertu duquel les importations de pays tiers doivent répondre aux normes européennes).

7.3 Il faut également progresser en matière d'information sur cette qualité (qui doit être majoritairement obligatoire) en menant des campagnes d'information placées sous un leitmotiv ou un slogan accompagnés de certaines des caractéristiques principales de la qualité du produit. Ces campagnes peuvent avoir une portée générale (campagne sur les produits biologiques/écologiques, par exemple) ou ciblées sur un produit ou un groupe de produits déterminé.

8. Vers l'intégration des mesures (La politique intégrée des produits)

8.1 Il était déjà question dans le livre vert du 17 février 2001 sur la politique intégrée des produits, d'introduire des mesures en vue du développement de produits respectueux de l'environnement en utilisant tous les outils dont l'administration dispose, depuis l'achat jusqu'à l'information en passant par un régime fiscal différencié. Dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant le plan d'action pour une consommation et une production durables, le même thème est repris mais axé plus spécifiquement sur les produits industriels, sans faire pratiquement référence à ceux d'origine agricole.

8.2 Entre autres aspects, il faudrait approfondir les potentialités offertes par les marchés publics (actuellement centrés uniquement sur le concept d'agriculture biologique et/ou intégrée et le bien-être animal), les incitations à la production responsable (en subventionnant des produits socialement et écologiquement responsables) ou l'information aux consommateurs. Sur ce point, il est très important de souligner la nécessité d'inclure des indicateurs d'excellence, en tant que référence d'un produit de qualité. À l'heure actuelle, une grande partie des consommateurs associent encore le concept de qualité à des produits qui présentent bien ou à d'autres caractéristiques intrinsèques. De même, certains consommateurs assimilent un produit provenant de l'agriculture biologique à un produit excellent au plan social et environnemental, ce qui n'est pas toujours garanti.

⁽¹⁰⁾ JO C 218 du 11.9.2009.

8.3 Ce n'est que grâce à l'interaction des différents éléments à la confluence de l'offre de la demande que l'on pourra casser cette dichotomie entre le positionnement éthique et le comportement réel, aussi bien des consommateurs que des producteurs et des distributeurs.

8.4 Enfin, le CESE propose de réaliser une analyse d'impact pour connaître les avantages et les inconvénients qu'impliquerait pour le modèle agricole communautaire l'introduction des mesures proposées.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans les relations UE-Monténégro»

(2011/C 18/03)

Rapporteuse: M^{me} DRBALOVÁ

Par lettre du 14 juillet 2009, M^{me} Margot WALLSTRÖM et M. Olli REHN, membres de la Commission européenne, ont prié le Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur

«Le rôle de la société civile dans les relations UE-Monténégro».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 avril 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 101 voix pour et 6 abstentions.

1. Recommandations destinées à renforcer la valeur du présent avis, tant pour le Monténégro que pour les institutions européennes

Au Parlement du Monténégro:

1.1 Il convient que la procédure de nomination des représentants d'ONG au Conseil national pour l'intégration européenne ⁽¹⁾ soit définie par décret parlementaire et fondée sur des critères clairs jugeant de la crédibilité et de la légitimité des ONG qui ont fait leurs preuves en matière d'affaires européennes.

1.2 La loi sur le volontariat, qui doit encore être votée, devrait comprendre les positions des ONG.

Au gouvernement du Monténégro:

1.3 Il faut intensifier la lutte contre la corruption, conformément à la recommandation formulée dans le rapport de suivi de la Commission européenne. La corruption reste en effet répandue dans de nombreux domaines et continue de constituer un problème particulièrement préoccupant.

1.4 Il y a lieu d'intensifier la mise en œuvre de la stratégie nationale de coopération qui a été adoptée entre le gouvernement du Monténégro et les organisations non gouvernementales. Des mécanismes clairs devront être établis pour garantir une véritable représentation des ONG au sein de divers organismes, comme le stipule l'esprit général de la réglementation actuelle, et notamment au sein du futur Conseil de coopération avec les ONG, dans lequel il convient que les représentants des ONG ne soient pas élus par le gouvernement, mais fassent l'objet d'une simple vérification de leur conformité à des critères d'éligibilité.

⁽¹⁾ Le Conseil national pour l'intégration européenne agit dans le cadre parlementaire mais comprend, outre des députés, des représentants du monde judiciaire, des ONG, de l'Université du Monténégro, de l'Académie des sciences du Monténégro, du Conseil social et du cabinet présidentiel.

1.5 L'actuel Bureau pour la coopération avec les ONG dispose de ressources humaines et de moyens techniques trop limités pour pouvoir assister les ONG de manière appropriée et assurer leur développement au Monténégro. Il faut accorder une grande priorité au plan destiné à créer un Conseil gouvernemental pour les ONG, pourvu de véritables représentants de ces organisations.

1.6 Il convient de définir clairement les règlements fiscaux s'appliquant aux ONG, et de créer, le cas échéant, des lois d'accompagnement. De plus, il faudrait que les ONG soient davantage associées aux débats publics concernant les projets de lois, afin de contribuer au processus de mise en conformité de la législation monténégrine avec les normes et meilleures pratiques de l'UE. Il en va de même pour les mises à jour du plan national pour l'intégration et la programmation de l'IAP.

1.7 Il convient de mettre à jour le registre des ONG et de le publier sur le site internet de l'organe compétent, en fournissant des détails précis sur le nombre des ONG, ce qui mettra par là-même fin aux manipulations sur cette question. Il serait opportun que toutes les ONG publient régulièrement des rapports d'activité et des rapports financiers, afin de contribuer au processus global de transparence de la société et d'accroître leur propre crédibilité. Il conviendra d'adopter une base juridique appropriée, à savoir une législation sur les activités commerciales liées à l'agriculture, à la pêche et aux autres activités non salariées, et d'étendre à tous le droit de s'affilier à un syndicat, sans que ce droit ne soit réservé aux seuls salariés.

1.8 Le projet de loi sur la représentativité syndicale, toujours en suspens, devra créer un cadre législatif fixant des critères transparents et non discriminatoires pour la représentativité des organisations syndicales, et rendre possible la pluralité syndicale dans le pays. Il convient également que des critères détaillés jugeant de la représentativité des associations patronales soient inscrits dans le droit, comme c'est le cas pour les syndicats.

1.9 Il convient d'exploiter le potentiel du Conseil social et de l'utiliser efficacement comme un outil de consultation et d'information des partenaires sociaux, afin de répondre à toutes les préoccupations d'ordre social et économique qui entrent en ligne de compte.

1.10 Il y a lieu d'ouvrir la commission gouvernementale pour l'intégration européenne à des représentants des partenaires sociaux et d'associer progressivement ces derniers au processus d'adhésion du pays à l'UE.

À la Commission européenne:

1.11 Il conviendra de recourir à de nouveaux indicateurs dans le processus de suivi (l'un sur le développement de la société civile, l'autre sur le dialogue social) pour contribuer à garantir une participation plus efficace et de meilleure qualité de la société civile au processus de préadhésion.

1.12 Il y a lieu de renouveler le soutien apporté aux partenariats établis avec la société civile et au renforcement des capacités, mais aussi de faire participer la société civile à la programmation de l'IAP et de promouvoir la création d'un Comité consultatif mixte UE-Monténégro dès que le statut de pays candidat aura été accordé au Monténégro.

Le Comité économique et social européen:

1.13 poursuivra la coopération avec la société civile organisée du Monténégro; apportera son assistance durant le processus de préadhésion, et prendra des initiatives concrètes pour permettre d'avancer vers la création d'un Comité consultatif mixte UE-Monténégro.

2. Le Monténégro: faits essentiels et principaux chiffres

2.1 La dislocation de la Fédération yougoslave après 1989 a laissé le Monténégro dans une situation précaire. En 1991 et 1992, la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-et-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont fait sécession de la Yougoslavie. Le 27 avril 1992, la Serbie et le Monténégro ont adopté ensemble la constitution de la République fédérale de Yougoslavie à Belgrade. Bien que le Monténégro ait réaffirmé son attachement politique à la Serbie, un sentiment identitaire monténégrin propre a continué à se développer. La Charte constitutionnelle de l'Union de Serbie-et-Monténégro a été adoptée le 4 février 2003.

2.2 Le 21 mai 2006, la République du Monténégro a tenu, avec succès, un référendum sur l'indépendance, qu'elle a proclamée le 3 juin de la même année.

2.3 Avec une superficie de 13 812 km² et une population de 620 145 habitants, il s'agit du plus petit État des Balkans occidentaux, ce qui a une influence sur sa situation géostratégique et politique dans le contexte régional élargi.

2.4 La composition multiethnique de la société a toujours été considérée comme l'un de ses principaux atouts. Les Monténé-

grins représentent la majorité (43,16 %), suivis par les Serbes (31,99 %), puis par les Bosniaques (7,77 %), les Albanais (5,03 %), les Musulmans (?) (3,97 %) et les Croates (1,10 %).

2.5 En 2008 ⁽³⁾, le PIB par habitant s'élevait à 4 908 euros (soit 43 % de la moyenne de l'UE) et le taux de chômage était de 16,8 %. Le salaire net moyen était de 416 euros ⁽⁴⁾, mais 12,2 % des citoyens vivaient avec moins de 116 euros par mois, et 4,7 % vivaient dans des conditions d'extrême pauvreté. L'inflation des prix de détail représentait 9 % en 2008. En 2009, la dette publique atteignait 1 071,1 milliard d'euros, soit 34,7 % du PIB ⁽⁵⁾, tandis que l'endettement intérieur était de 426 millions d'euros (13,8 %) et la dette extérieure de 645,2 millions d'euros (20,9 %). Le taux d'alphabétisation des adultes était de 97,5 %.

3. Les relations entre l'UE et le Monténégro

3.1 Le défi principal qui s'offre aujourd'hui au Monténégro est de renforcer l'État et les institutions, de remplir les critères et normes fixés par l'UE, et par conséquent d'établir un système fonctionnel d'État de droit qui intègre pleinement tous les groupes de la société. Ces défis relèvent d'un même processus et ont une incidence majeure les uns sur les autres; il convient donc de les considérer dans le cadre de cette interaction.

3.2 Les relations entre l'Union européenne et le Monténégro sont basées sur l'**accord de stabilisation et d'association (ASA)** entre les Communautés européennes, leurs États membres, et le Monténégro, ainsi que sur l'**accord intérimaire concernant le commerce et les mesures d'accompagnement signé en octobre 2007**. Le Monténégro réalise des avancées en ce qui concerne la mise en œuvre du **partenariat européen**.

3.3 Depuis 2007, le Monténégro bénéficie d'une aide financière de préadhésion au titre de l'**instrument d'aide de préadhésion (IAP)**, qui est administré par la nouvelle délégation de l'UE à Podgorica. Au titre des volets I et II de l'IAP, le Monténégro a reçu 31,4 millions d'euros en 2007, 32,6 millions d'euros en 2008, 33,3 millions d'euros en 2009.

3.4 La coopération régionale et les relations de bon voisinage constituent une composante essentielle du processus de **cheminement vers l'adhésion à l'Union européenne**. Le Monténégro participe aux travaux consacrés aux initiatives régionales, notamment à ceux du **processus de coopération en Europe du Sud-est (PCESE)**, dont il va assurer la **présidence en 2010-2011**, et du **conseil de coopération régionale (CCR)**, qui a remplacé le **pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est** et entend être un cadre où davantage de responsabilités sont assumées au niveau régional. Le Monténégro a assuré la présidence de l'accord de libre-échange centre européen (ALECE) en 2009 et participe également à la Communauté de l'énergie et à l'accord sur l'Espace aérien européen commun (EAEC).

⁽²⁾ Données du recensement officiel. Dans ce recensement, les Musulmans sont répertoriés au Monténégro comme un groupe ethnique, conformément à la pratique qui avait cours dans l'ex-Yougoslavie.

⁽³⁾ Eurostat.

⁽⁴⁾ Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>.

⁽⁵⁾ Programme fiscal et économique 2009-2012, 21 janvier 2010.

3.5 Le Monténégro a continué à développer de bonnes relations bilatérales avec les pays voisins et les États membres de l'UE. La coopération avec les pays voisins s'est particulièrement intensifiée dans les domaines suivants: coopération transfrontalière (quatre programmes de coopération transfrontalière, avec la Bosnie-et-Herzégovine, l'Albanie, la Serbie et la Croatie), science et technologie (Albanie), protection des minorités (Croatie) et double nationalité (ancienne République yougoslave de Macédoine). Les relations avec la Serbie se ressentent encore de la décision du Monténégro de reconnaître l'indépendance du Kosovo⁽⁶⁾. Celles avec la Turquie restent bonnes: des accords relatifs à la liberté des échanges et à la coopération bilatérale dans le domaine de la défense ont été signés. Le Monténégro a continué à développer ses relations bilatérales avec l'Italie, qui est son principal partenaire commercial au sein de l'UE. Le principal partenaire commercial du Monténégro dans la région balkanique reste la Serbie, qui représente un tiers de l'ensemble des échanges commerciaux monténégrins.

3.6 Le Monténégro progresse constamment quant à sa situation sur la scène internationale. Il fait désormais partie des Nations unies, de l'OSCE, du FMI, du Conseil de l'Europe et d'un certain nombre d'autres organisations régionales ou internationales. L'objectif final affiché par le gouvernement est l'adhésion à l'UE, à laquelle l'écrasante majorité de la population est favorable⁽⁷⁾.

3.7 Le **rapport de suivi 2009 sur le Monténégro**⁽⁸⁾ décrit les relations entre le Monténégro et l'Union européenne, examine les avancées réalisées par le Monténégro vers le respect des **critères politiques de Copenhague**, analyse la situation économique du pays et évalue sa capacité à mettre en œuvre les normes européennes, c'est-à-dire à aligner progressivement sa législation et ses politiques sur l'acquis communautaire. Il présente également toutes les mesures prises par le Monténégro afin de faire face à la crise financière et économique.

3.8 Bien que le rapport fasse état de progrès significatifs dans de nombreux domaines, **l'administration publique, l'appareil judiciaire et les politiques de lutte contre la corruption du Monténégro** demeurent autant de défis majeurs pour l'avenir.

3.9 Le gouvernement a poursuivi la rationalisation de ses activités liées à l'intégration européenne, en gardant un rythme particulièrement soutenu dans l'adoption de nouvelles législations. Toutefois, il faut bien faire la distinction entre, d'une part, la préparation et l'adoption de nouvelles législations, qui se font généralement dans un délai raisonnable et sont la plupart du temps de bonne qualité, et, d'autre part, leur mise en œuvre, pour laquelle il y a souvent un manque de moyens ou de volonté politique.

3.10 La question centrale qui a marqué l'année 2009 est celle de la libéralisation des visas: le 15 juillet, la Commission européenne a proposé d'assouplir le système pour autant que le Monténégro remplisse les conditions fixées par la feuille de route. Le 30 novembre 2009, les ministres de l'intérieur des États membres de l'Union européenne ont officiellement convenu de suspendre, à compter du 19 décembre 2009, l'obligation de visa pour les citoyens de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de Serbie et du Monténégro entrant dans l'espace Schengen.

3.11 Pour ce qui concerne les **critères économiques, le consensus national sur les fondamentaux de la politique économique a été maintenu**. Le fonctionnement des mécanismes du marché a été éprouvé par l'ampleur des ajustements intervenus dans les comptes extérieurs et le secteur financier. Les finances publiques ont encouru une pression accrue en 2009. **La politique macroéconomique a été dans une large mesure dictée par la crise financière**. Elle s'est concentrée sur la mise en application d'une politique budgétaire plus prudente et sur l'accélération des réformes structurelles.

4. La société civile⁽⁹⁾ dans un contexte socioéconomique nouveau

4.1 Remarques préliminaires

4.1.1 **Au Monténégro, la société civile dans son ensemble n'a pas de racines ou de traditions historiques fermement ancrées**⁽¹⁰⁾. Ce n'est qu'au milieu du 19^e siècle qu'est née la première association bénévole, qui se consacrait essentiellement aux activités de charité. **Les premiers syndicats et les premières associations professionnelles ont été fondés** au début du 20^e siècle. Avec l'avènement du régime communiste en 1945, les organisations indépendantes de citoyens ne furent plus autorisées à travailler, et l'activité des organisations non lucratives fut rigoureusement limitée.

4.1.2 *Dans le contexte du Monténégro, les notions de société civile et d'organisations non gouvernementales sont synonymes* – les ONG constituent une partie de la société civile, qui, selon la méthodologie développée par CIVICUS⁽¹¹⁾, comprend 19 autres composantes. Même en essayant de se rattacher à des catégories plus larges, il faut admettre que la société civile est également représentée par le biais de communautés religieuses, des syndicats, des médias, des associations professionnelles, des fondations, des mouvements sociaux, etc. Toutefois, dans la perception des citoyens du Monténégro, les ONG se confondent avec la société civile. Dans une large mesure, cela manifeste que les ONG ont apporté une réelle contribution à l'ancrage de principes d'une société ouverte et civique et d'un équilibre sain entre les pouvoirs; mais cela témoigne aussi de manière inquiétante de la faiblesse du niveau atteint par les autres catégories de la société civile en matière d'activisme, de potentiel et d'initiative sociale.

⁽⁶⁾ Selon le statut défini par la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

⁽⁷⁾ Selon les sondages effectués ces dernières années, entre 75 % et presque 80 % des citoyens sont favorables à l'adhésion à l'UE.

⁽⁸⁾ Rapport de suivi 2009 sur le Monténégro SEC(2009) 1336 accompagnant la communication de la Commission COM(2009) 533 *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010*.

⁽⁹⁾ Dans le contexte large du présent avis, la «société civile» renvoie aux organisations non gouvernementales, y compris les organisations professionnelles, les organisations de partenaires sociaux, les consommateurs, agriculteurs et artisans, les communautés religieuses, les fondations, mouvements sociaux, médias, etc.

⁽¹⁰⁾ Maša Lekić, *Montenegrin Civil Society (La société civile monténégrine)*, TRIALOG.

⁽¹¹⁾ CIVICUS, Alliance mondiale pour la participation citoyenne, www.civicus.org.

4.2 Le groupe des «activités diverses» au Monténégro

4.2.1 *Le cadre juridique régissant les activités des ONG est solide* – La création des ONG s'appuie sur le droit de réunion garanti par la Constitution⁽¹²⁾ et établi de manière plus détaillée dans la loi régissant les organisations non gouvernementales⁽¹³⁾ de même que dans un certain nombre d'autres textes législatifs. Toutefois, certains aspects du travail des ONG ne sont pas encore clairement définis, notamment sur le plan du régime fiscal, et la marge d'amélioration reste importante. De plus le projet de loi sur le volontariat, voté par le gouvernement le 14 janvier 2010, n'a pas tenu compte de la position des représentants des ONG, ce qui laisse des interrogations quant à l'esprit général de cette loi.

4.2.2 *Enregistrement des ONG* – La procédure est simple, ce qui a pu à certains moments mener à l'enregistrement d'un grand nombre d'ONG. Jusqu'en 2006, le registre était tenu par le ministère de la justice, puis il est passé au ministère de l'intérieur et de l'administration publique quand les intitulés des portefeuilles ministériels ont changé. Le registre n'étant pas parfaitement tenu, le nombre de 4 500 ONG enregistrées, souvent avancé publiquement, n'est pas fiable; manifestement, les nouvelles organisations sont ajoutées, mais celles qui ont cessé d'exister ne sont pas déduites du nombre total cité. Le gouvernement a annoncé qu'il lancera prochainement un logiciel destiné à résoudre ces controverses. Par ailleurs, certaines organisations professionnelles, telles que les associations d'agriculteurs ou de pêcheurs, sont elles aussi enregistrées en tant qu'ONG, en l'absence de base juridique ou de cadre administratif applicable à leur type d'activité.

4.2.3 *Financement public* – Les efforts déployés pendant des années par les ONG pour obtenir un financement public font que les sommes officiellement disponibles pour les ONG sont plutôt conséquentes, au niveau local (dans les budgets des gouvernements autonomes locaux, elles représentent environ 883 900 EUR⁽¹⁴⁾) et au niveau national (par le biais de la commission parlementaire pour l'attribution de fonds aux ONG, avec un montant estimatif de 200 000 EUR⁽¹⁵⁾, et de la commission pour l'attribution d'une partie des recettes de la loterie nationale, soit un montant de 3 440 000 EUR⁽¹⁶⁾). Par ailleurs, certains ministères disposent de fonds spéciaux pour les organisations œuvrant dans leurs domaines d'activités respectifs⁽¹⁷⁾. Au total, ces fonds pourraient largement favoriser le

développement de la société civile. Toutefois, étant donné que la majorité des financements n'est destinée qu'à une partie limitée du champ d'activité des ONG (en particulier le fonds le plus important, issu des recettes de la loterie⁽¹⁸⁾) et en raison du manque général de transparence des travaux de la commission et de graves manquements dans l'attribution des fonds⁽¹⁹⁾, ces derniers ne parviennent pas réellement à la plupart des ONG véritablement actives et ne permettent pas d'aider les programmes en faveur de la démocratisation de la société. Le règlement relatif à l'attribution de ces ressources a été rédigé par un groupe de travail composé d'agents gouvernementaux et de représentants des ONG; adopté par le gouvernement en 2008, il constitue un cadre solide, mais son application reste sujette à des manipulations à grande échelle, ce qui demeure⁽²⁰⁾ très préoccupant. Afin d'essayer de résoudre ces problèmes, un nouveau groupe intersectoriel sera mis en place en 2010 pour travailler à de nouveaux règlements.

4.2.4 *Financement par des sources internationales* – La communauté des ONG du Monténégro a en grande partie fonctionné grâce au soutien de bailleurs de fonds internationaux. Ce financement est récemment devenu problématique car de nombreux bailleurs bilatéraux se sont retirés pour se concentrer sur leurs propres priorités, et l'aide apportée par les États-Unis a été réduite drastiquement, obligeant le secteur des ONG à dépendre des fonds européens, dont l'attribution est soumise à des procédures pour le moins complexes. Cela conduit déjà à une situation où seules les organisations les plus importantes peuvent survivre et se développer, alors que les autres se voient limitées dans leurs actions comme dans leur croissance.

4.2.5 *Renforcement des capacités des ONG* – Il y a un fort taux de renouvellement du personnel des ONG et un manque d'aides de la part des institutions, ce qui constitue un frein, même pour des ONG bien développées. Le CNRVO⁽²¹⁾ disposait par le passé d'une gamme variée de programmes de renforcement des capacités, mais le retrait des bailleurs de fonds qui soutenaient ces activités a eu une incidence très négative sur l'offre proposée, d'un point de vue quantitatif. Un nouveau dispositif d'assistance technique à destination des organisations de la société civile des Balkans occidentaux⁽²²⁾, financé par

⁽¹²⁾ La nouvelle Constitution date d'octobre 2006, mais la précédente faisait déjà état de ce principe.

⁽¹³⁾ Adoptée en 1999, modifiée en 2002 et en 2007.

⁽¹⁴⁾ Données issues des recherches du CRNVO pour 2008, notant qu'un montant de 883 900 EUR était prévu, et que 860 764,66 EUR ont été effectivement attribués.

⁽¹⁵⁾ Données de 2009.

⁽¹⁶⁾ Suivant le règlement sur l'attribution d'une partie des recettes de la loterie, 75 % de cette somme devrait être attribuée aux ONG et le reste à d'autres organisations et institutions. Il faut noter que la rétribution des membres de la commission et l'ensemble des frais administratifs sont financés par le même budget. Ce chiffre porte sur 2009 mais la somme pour 2010 est en baisse.

⁽¹⁷⁾ Le ministère du tourisme, le ministère de la culture, des sports et de l'information, le ministère des droits de l'homme et des minorités.

⁽¹⁸⁾ Il couvre les champs d'activité suivants: 1) affaires sociales et activités humanitaires, 2) besoins des personnes handicapées, 3) promotion des sports, 4) culture et culture technologique, 5) éducation non formelle, et 6) lutte contre la toxicomanie et toutes les formes de dépendances.

⁽¹⁹⁾ Rapport de suivi du centre pour une éducation citoyenne sur l'attribution des fonds par la commission chargée de l'attribution d'une partie des recettes de la loterie en 2009.

⁽²⁰⁾ Rapport de suivi du centre pour une éducation citoyenne sur l'attribution des fonds par la commission chargée de l'attribution d'une partie des recettes de la loterie en 2009.

⁽²¹⁾ CRNVO: Centar za razvoj nevladinih organizacija, centre pour le développement des ONG du Monténégro.

⁽²²⁾ Programme de financement à destination de la société civile.

l'UE, est en cours de création. Il existe un besoin général de programmes de renforcement continu des capacités et pour le développement des connaissances et des compétences dans différents domaines, ainsi qu'un besoin d'aides institutionnelles visant à améliorer le renforcement des capacités individuelles. De plus, il conviendrait que les ONG travaillent sur des problématiques plus ciblées, au moyen de plateformes ou de réseaux ad hoc ou à long terme, afin que leurs actions soient plus efficaces et aient plus de poids auprès des parties prenantes.

4.2.6 Autoréglementation des ONG – Au sein de la coalition d'ONG «Saradnjom do cilja» («Coopérer pour atteindre le but»), qui est la plus importante de ce genre et regroupe environ 200 ONG du Monténégro⁽²³⁾, un organe d'autoréglementation a été créé, ainsi qu'un code de conduite qui a été accepté par la plupart des ONG les plus importantes, mais aussi par beaucoup d'autres, qui ont rendu publics leur rapport d'activité et leur comptabilité, conformément à ce code de conduite. Une telle démarche est fondamentale pour améliorer la transparence des ONG et, partant, la confiance des citoyens envers elles.

4.2.7 Représentation dans les conseils recouvrant des intérêts sociaux variés – À la suite de l'adoption d'une nouvelle législation exigeant la participation de toutes les parties prenantes, les ONG se sont vu attribuer une représentation garantie par la loi dans les organismes suivants: conseil de Radio-Télévision Monténégro (RTCG)⁽²⁴⁾, conseil de contrôle citoyen de la police⁽²⁵⁾, Conseil national pour l'intégration européenne⁽²⁶⁾, Commission nationale de lutte contre la corruption et le crime organisé, Conseil sur les soins aux personnes handicapées, Conseil sur la garde d'enfants, etc., ainsi que dans certains organes au niveau local. Après des années d'efforts continus de la part des ONG, des améliorations ont été apportées dans la plupart des cas, mais le Conseil national pour l'intégration européenne reste une source de préoccupation considérable, quant à la légitimité des représentants des ONG et à leur reconnaissance légale.

4.2.8 Durabilité du secteur des ONG au Monténégro – Le secteur des ONG du Monténégro a une faible tradition et un avenir incertain⁽²⁷⁾, car la culture politique et la culture des droits de l'homme sont généralement sous-développées dans le pays. Le secteur est largement tributaire de l'aide étrangère et de la personnalité de ses propres dirigeants, ce qui le fragilise lorsque surviennent des changements de dirigeants ou que des bailleurs de fonds se désengagent. Dans les organisations principales, du chemin a été parcouru concernant la réorganisation interne et la planification stratégique, ou encore la création de services qui contribuent au budget des organisations, mais cela n'apporte pas encore de garantie solide quant à la capacité de l'ensemble du secteur à durer.

⁽²³⁾ Pour plus de détails, voir <http://www.saradnjomdocilja.me>.

⁽²⁴⁾ Loi sur les services publics de radiodiffusion RTCG, adoptée en 2002; voir aussi la Loi sur les services publics de radiodiffusion du Monténégro, adoptée en 2008 (en remplacement de la précédente).

⁽²⁵⁾ Loi relative à la police, adoptée en 2005.

⁽²⁶⁾ Décision de création du Conseil national pour l'intégration européenne, adoptée en 2008.

⁽²⁷⁾ Stevo Muk, Daliorka Uljarević, Srđan Brajović, *Assessment of Montenegrin Civil Society (2006): Weak tradition, Uncertain Future (Évaluation de la société civile du Monténégro (2006): faible tradition, avenir incertain)*, CIVICUS, Podgorica, 2006.

4.3 Dialogue social et organisations de partenaires sociaux

4.3.1 La loi relative au droit du travail adoptée en 2008⁽²⁸⁾ régit les conditions des conventions collectives, la procédure de modification des relations mutuelles entre parties dans le cadre des négociations collectives, et d'autres problématiques importantes pour les employeurs et les salariés. Une convention collective générale doit être conclue par l'autorité compétente du syndicat concerné, de l'association d'employeurs, et du gouvernement.

4.3.2 Le droit du travail comprend aussi des dispositions régissant les organisations de travailleurs et d'employeurs. Travailleurs et employeurs peuvent librement choisir de créer leurs organisations et d'en devenir membres, sans approbation préalable, et sous les conditions déterminées dans les statuts et règlements de ces organisations.

4.3.3 Liberté d'organisation syndicale. Les travailleurs se voient garantir la liberté de s'organiser en syndicat et de mener des activités syndicales, sans approbation préalable. Les organisations syndicales sont enregistrées dans le registre des organisations syndicales tenu par le ministère du travail et des affaires sociales. En vertu de la législation, une organisation syndicale représentative est une organisation syndicale disposant du plus grand nombre de membres et enregistrée comme telle auprès du ministère. Ce qui signifie, de fait, qu'une seule organisation syndicale peut être représentative au niveau national, sans qu'il soit tenu compte du nombre d'adhérents des autres syndicats, ni de leur représentativité réelle. C'est pourquoi une proposition de loi sur la représentativité syndicale figure au programme du Conseil social.

4.3.4 Les syndicats sont représentés par la **Confédération syndicale du Monténégro** (Savez Sindikata Crne Gore, **SSCG**) et l'**Union des syndicats libres du Monténégro** (Unija slobodnih sindikata Crne Gore, **USSCG**). La SSCG est membre de la CSI⁽²⁹⁾ et est en cours d'affiliation à la CES⁽³⁰⁾ en tant que membre observateur. L'USSCG est une organisation de création récente qui s'est séparée de la SSCG et a été officialisée en novembre 2008; ainsi, elle ne fait pas encore partie des organisations syndicales à l'échelle internationale (SCI) ou européenne (CES), avec lesquelles elle est cependant en contact. Le statut de partenaire social a été accordé à la SSCG, alors qu'en pratique aucune organisation syndicale n'a été soumise à une procédure juridique lui permettant d'être reconnue comme représentative, aux termes du nouveau code du travail.

4.3.5 Association d'employeurs. La loi prévoit que toute association d'employeurs est considérée représentative si ses membres emploient au moins 25 % des salariés de l'économie monténégrine et contribuent au PIB du pays à concurrence de 25 % au moins. À des fins de tenue des registres, les associations d'employeurs ont l'obligation de s'enregistrer auprès du ministère du travail et des affaires sociales. Celui-ci détermine la manière dont sont tenus les registres relatifs aux associations d'employeurs et fixe des critères plus détaillés en ce qui concerne le degré de représentativité des associations d'employeurs.

⁽²⁸⁾ Loi relative au droit du travail, Journal officiel du Monténégro, n° 49/08.

⁽²⁹⁾ CSI: Confédération syndicale internationale.

⁽³⁰⁾ CES: Confédération européenne des syndicats.

4.3.6 Les employeurs du Monténégro sont représentés par la **Fédération des employeurs du Monténégro** (Unija Poslodavaca Crne Gore, UPCG) sise à Podgorica. La Fédération des employeurs du Monténégro est un membre très actif de l'**Organisation internationale des employeurs** (OIE) sise à Genève, et participe à de nombreux projets. Elle est en outre un observateur de **BUSINESSEUROPE** ⁽³¹⁾.

4.3.7 Le Monténégro dispose aussi d'une Chambre de commerce, organisation obligatoire créée en 1928, qui, au niveau européen, est un membre observateur d'Eurochambres et d'Eurocommerce. La Chambre de commerce n'a pas le statut de partenaire social. Sur le plan national, elle est membre du Conseil national pour la suppression des barrières commerciales et l'amélioration de la compétitivité, ainsi que de la commission gouvernementale pour l'intégration européenne.

4.3.8 Le **Conseil social**, organe tripartite suprême, a été instauré en juin 2008 conformément à la loi adoptée en 2007 (Loi relative au Conseil social). Le Conseil comprend 11 représentants du gouvernement, 11 représentants des organisations syndicales autorisées, et 11 représentants de l'association d'employeurs. Sous l'égide du Conseil social, divers comités de travail traitent de différentes problématiques économiques et sociales.

4.3.9 Le mémorandum d'accord sur le partenariat social dans le contexte de la crise économique a été signé en avril 2009; les partenaires sociaux sont ouverts et profitent de différentes occasions pour mener des consultations, formelles ou informelles, dans le contexte actuel de crise économique mondiale.

4.3.10 En dépit des avancées du dialogue tripartite, le dialogue social bilatéral reste très peu développé et consiste surtout en des négociations sur des conventions collectives sectorielles. Même si l'objectif, au niveau national, est de parvenir à une convention collective générale signée par les syndicats, les employeurs et le gouvernement, des discussions ont actuellement lieu quant à la possibilité d'établir deux conventions collectives (l'une pour le secteur économique, l'autre pour l'administration publique). Toute décision prise à ce sujet devra s'appuyer sur des analyses plus approfondies. Il pourrait également s'avérer d'une grande utilité pour le dialogue social dans son ensemble et les analyses conjointes des partenaires sociaux d'établir un centre de ressource bipartite pour le dialogue social.

5. Observations particulières

5.1 Le quatrième rapport de suivi de la Commission européenne sur le Monténégro ne fait état d'**aucune restriction en ce qui concerne la liberté de réunion et d'association**. Des progrès ont été accomplis au sujet du rôle des organisations de la société civile. Plusieurs ONG conservent une place de choix dans la vie publique et sur la scène politique. **Au niveau national, il existe une stratégie de coopération entre le gouvernement et les ONG mais sa mise en œuvre accuse un retard et l'incidence réelle des ONG** sur l'élaboration des

politiques reste très limitée, malgré l'expertise et les ressources disponibles dans le secteur des ONG. Ces organisations sont bien accueillies par le gouvernement lorsqu'elles sont politiquement acceptables ou fournissent divers services, mais des problèmes se présentent concernant les programmes de surveillance ou de suivi, et lorsque ces organisations prétendent jouer un véritable rôle de consultation ou participer aux procédures d'intervention politique ou de prise de décision.

5.2 Le rôle de l'actuel **Bureau pour la coopération avec les ONG**, dont l'activité dépend du Secrétariat général du gouvernement du Monténégro, devrait être d'assister les ONG et d'assurer leur bon développement dans le pays. En réalité, ce Bureau dispose d'équipements et de moyens récents très limités. Malgré les efforts consentis par son personnel, son activité n'a pas de visibilité face aux représentants des ONG. La création du Conseil gouvernemental pour la coopération avec les ONG se trouve dans ses phases préparatoires, et le Bureau devrait assurer le rôle de secrétariat de ce Conseil. Ce pourrait être une étape vers l'amélioration de la situation.

5.3 La société civile dispose en outre de deux représentants au sein du **Conseil national pour l'intégration européenne**. Toutefois, le caractère légal de la nomination des membres actuels et leur légitimité ont été fortement contestés par des ONG reconnues. Il convient de définir par décret parlementaire des critères clairs afin de garantir la transparence ainsi que la représentativité et la qualité des délégués respectifs. Le Conseil national pour l'intégration européenne pourrait être un instrument prometteur pour approfondir et rendre plus effective la participation de la société civile au processus d'intégration à l'UE. Il conviendra de débrider son potentiel.

5.4 En dépit des déclarations du gouvernement et des ministères concernés au sujet des consultations menées avec la société civile dans le cadre du processus de mise en place du cadre législatif, la **participation des organisations de la société civile demeure insatisfaisante**.

5.5 Il y a lieu d'améliorer les conditions, en particulier financières, permettant un bon fonctionnement des organisations de la société civile, et de renforcer leurs capacités **en diversifiant et en rendant plus viables leurs sources de financement**.

5.6 La participation des organisations de la société civile au processus préparant l'adhésion à l'UE reste elle aussi limitée. Si des structures et des mécanismes appropriés ont déjà été instaurés, ils n'ont pas encore été suffisamment utilisés. **La contribution active de la société civile peut aider à faciliter le processus de négociation avec l'UE**, et constituer un véritable pont entre la société civile et les institutions de l'UE.

5.7 Un dialogue tripartite est actuellement en cours au sein du Conseil social. Cependant, **le rôle et le potentiel des organisations de partenaires sociaux demeurent sous-estimés**. Le Conseil social pourrait être un organe de premier ordre dans le processus d'adhésion à l'UE, contribuant à surmonter les conséquences économiques et sociales.

⁽³¹⁾ BUSINESSEUROPE: confédération européenne des entreprises.

5.8 Les dispositions de la loi relative au droit du travail actuellement en vigueur qui définissent les conditions pour reconnaître la représentativité des organisations syndicales au niveau national sont discriminatoires vis-à-vis des petites organisations et empêchent le développement approprié du pluralisme syndical. Bien que l'USSCG participe au groupe de travail gouvernemental chargé de négocier la nouvelle proposition législative sur la représentativité des syndicats, elle n'a pas réussi à influencer le cours de ces travaux. Le gouvernement a, de manière unilatérale, décidé d'établir un seuil de 20 %, c'est-à-dire que 20 % de tous les travailleurs monténégrins doivent être engagés dans des syndicats pour que soient remplis les critères de représentativité au niveau national. Il serait néanmoins souhaitable que les critères choisis reflètent d'autres aspects, tels que la structure territoriale, la répartition par branche d'activité, et la capacité à défendre effectivement les droits des travailleurs.

5.9 En ce qui concerne le questionnaire de l'UE, il apparaît que les partenaires sociaux n'y ont pas été associés comme il convient. Seules la Fédération des employeurs du Monténégro et la Chambre de commerce ont coopéré et répondu en tant qu'organisations professionnelles gouvernementales. Suivant les instructions de l'UE, tous les partenaires sociaux auraient dû être consultés et avoir répondu à la partie du questionnaire les concernant.

5.10 La commission gouvernementale pour l'intégration européenne, travaillant sous l'égide du ministère en charge de l'intégration européenne, joue le rôle de coordonnateur de l'administration d'État durant le processus d'adhésion du pays à l'UE. Seule la Chambre de commerce est représentée dans cet organe, à l'exclusion des autres partenaires sociaux.

5.11 **Il est nécessaire de développer plus avant les capacités des partenaires sociaux.** Toutes les formes d'assistance à tous les niveaux sont les bienvenues. À ce sujet, le CESE apprécie le rôle de l'OEI et de la CSI au niveau international, ainsi que de BUSINESS EUROPE et de la CES à l'échelon européen. De nombreux programmes et projets intégrés destinés à renforcer la capacité des organisations de partenaires sociaux et à améliorer le dialogue social sont actuellement en cours de lancement.

5.12 **Le CESE se félicite en outre de l'assistance financière et technique apportée par la Commission européenne** dans le cadre de sa stratégie d'élargissement et des ressources disponibles. La participation accrue des organisations de la société civile renforce la qualité de la démocratie et contribue à la conciliation. Grâce au mécanisme de financement de la société civile mis en œuvre dans le cadre de l'IAP, la Commission européenne a financé la création de bureaux de soutien

technique dans chaque pays bénéficiaire, un nombre croissant de visites de courte durée dans les institutions européennes, et la participation de quelque 800 personnes à des séminaires organisés dans les Balkans occidentaux et en Turquie.

6. Le rôle du Comité économique et social européen

6.1 L'élargissement de l'UE et les progrès des pays des Balkans occidentaux sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne constituent l'une des priorités du CESE en matière de relations extérieures. La section spécialisée «Relations extérieures» a mis en place des outils efficaces pour réaliser ses principaux objectifs: soutenir la société civile dans les Balkans occidentaux, et améliorer sa capacité à être un partenaire pour les gouvernements en marche vers l'adhésion à l'Union européenne.

6.2 Le groupe de contact «Balkans occidentaux» a entamé ses travaux en octobre 2004. La zone géographique concernée couvre l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo conformément à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies. C'est l'organe permanent et spécifique du CESE qui s'occupe de cette région.

6.3 **Deux forums de la société civile des Balkans occidentaux** ont été organisés, respectivement à Bruxelles (2006) et à Ljubljana (2008), ce qui a démontré la volonté des acteurs de la société civile de se rencontrer dans un cadre transfrontalier afin de discuter d'un meilleur avenir ensemble. Le troisième Forum de la société civile des Balkans occidentaux se tiendra à Bruxelles les 18 et 19 mai 2010.

6.4 Les autres outils de premier ordre permettant de jeter des ponts entre la société civile de l'UE et la société civile des pays des Balkans occidentaux sont les **comités consultatifs mixtes (CCM)**. **L'avis exploratoire du CESE sur la situation de la société civile dans les Balkans occidentaux** ⁽³²⁾, adopté en 2006, a souligné la position du Comité, a attiré l'attention sur son savoir-faire significatif et ses ressources humaines considérables, et a mis en exergue le rôle des CCM dans l'ensemble du processus d'élargissement.

6.5 C'est pourquoi **le CESE recommande que soit créé un Comité consultatif mixte UE-Monténégro dès que le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE lui aura été accordé. Ce CCM peut permettre aux organisations de la société civile des deux parties d'approfondir leur dialogue et de surveiller les progrès accomplis par le Monténégro dans son cheminement vers l'UE.**

Bruxelles, le 28 avril 2010.

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

⁽³²⁾ JO C 195 du 18.5.2006, p. 88.

Avis du Comité économique et social européen sur «L'éducation pour l'inclusion: un outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (avis exploratoire)

(2011/C 18/04)

Rapporteuse: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Par lettre en date du 23 juillet 2009, M. Diego LÓPEZ GARRIDO, secrétaire d'État espagnol pour l'Union européenne du ministère des affaires étrangères et de la coopération, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence espagnole et conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«L'éducation pour l'inclusion: un outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour, 13 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la décision de consacrer l'année 2010 au redoublement des efforts visant à éliminer l'exclusion et la pauvreté, et souligne l'importance d'utiliser efficacement l'éducation et la formation comme instruments pour atteindre ces objectifs. L'éducation est reconnue comme un instrument de grande importance pour l'inclusion dans la société de ceux qui vivent dans la pauvreté.

1.2 Dès lors que le renforcement de l'éducation comme moyen de lutte contre les inégalités et la pauvreté figure parmi les priorités de la «Stratégie de l'UE pour 2020», et que le trio des présidences tournantes de l'UE composé de l'Espagne, de la Belgique et de la Hongrie compte parmi ses objectifs celui de «L'éducation pour tous», il est loisible de proposer une série d'actions visant à faire de l'éducation et de la formation des instruments efficaces de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1.3 L'éducation est reconnue en tant que droit humain fondamental depuis les débuts de l'UE, et des efforts positifs considérables ont été déployés pour faire de ce droit un bien public à la portée de tous. Le CESE a contribué à ces efforts sous la forme d'un grand nombre d'avis en la matière. Dans tous ceux-ci, il est reconnu que l'objectif central de l'éducation reste la formation de citoyens libres, dotés d'esprit critique, autonomes et capables de contribuer au développement de la société dans laquelle ils vivent, dotés du niveau élevé de compétences nécessaire pour faire face à de nouveaux défis, en particulier dans le monde du travail, mais aussi conscients de partager des valeurs et une culture, et de la nécessité de préserver pour les générations futures le monde qu'ils habitent.

1.4 Le CESE recommande qu'à partir du concept d'éducation pour l'inclusion, l'UE et les États membres s'emploient à une révision des politiques éducatives, des contenus, des priorités et des structures de l'éducation, ainsi que de l'allocation de ressources, mais aussi à une révision et/ou actualisation des politiques en matière d'emploi, l'offre de services publics de qualité et une attention aux spécificités (enfants, personnes

ayant des besoins spéciaux, immigrants, etc.), toutes ces politiques devant inclure une perspective de genre. L'éducation inclusive peut se développer dans de multiples contextes, formels et non formels, dans les familles, dans la communauté, et être telle que tout le poids de l'éducation ne retombe pas sur l'école. Loin d'être une question marginale ou focalisée uniquement sur les pauvres, elle doit être ouverte à tous les groupes sociaux qui en ont besoin. Les raisons qui nous poussent à opter pour une éducation inclusive sont:

- éducatives: il est nécessaire qu'un système éducatif de qualité soit ouvert à tous dès la petite enfance;
- sociales: l'éducation doit contribuer à un changement des mentalités en créant une société sans exclusion, exempte de discrimination et de préjugés;
- économiques: l'éducation inclusive contribue à accroître la compétitivité face aux nouveaux défis économiques et aux nouvelles exigences du marché du travail.

1.5 Des débats ont eu lieu pendant de nombreuses années dans l'UE sur la reconnaissance des résultats de l'éducation non formelle, à savoir une éducation menée en marge des structures traditionnelles d'éducation, et qui complète l'éducation formelle en fournissant aux personnes des compétences pratiques, des compétences génériques, des exemples d'attitudes appropriées et en encourageant la citoyenneté active. Si ces débats n'ont pas débouché sur des accords au niveau de l'UE, l'éducation non formelle est progressivement reconnue comme facilitant l'accès au marché du travail. Le CESE considère que l'UE devrait analyser l'état de cette question dans l'optique de l'éducation pour l'inclusion, raison pour laquelle il recommande:

- de rassembler des informations sur les dispositions institutionnelles et techniques existantes, de proposer l'établissement d'indicateurs susceptibles de mesurer les avantages potentiels de la reconnaissance de l'éducation non formelle, et de recueillir des données empiriques sur les personnes qui en bénéficient;

- de revoir les modèles de reconnaissance des résultats de l'éducation non formelle, afin d'identifier les plus égalitaires, les plus efficaces et les plus avantageux, en particulier pour les personnes exclues socialement, et de garantir la qualité de l'éducation dispensée;
- d'encourager l'échange d'expériences fructueuses entre les États membres;
- de faire participer les partenaires sociaux, les organisations de la société civile concernées ainsi que les représentants de l'éducation formelle et non formelle à ce processus.

1.6 Le CESE a signalé dans de précédents avis que l'enseignement public de qualité pour tous est un instrument promoteur de l'égalité et de l'inclusion sociale. Dans ce sens, il est essentiel que tous ceux qui vivent en situation d'exclusion aient accès à une éducation majoritairement publique ⁽¹⁾, de qualité, qui leur ouvre les portes du marché du travail et leur permette d'occuper des emplois dignes et bien rémunérés.

1.7 Le CESE recommande enfin que les activités susceptibles d'être développées, sans perdre de vue la cohérence avec les priorités politiques déjà définies, soient catalysatrices d'engagements plus audacieux et ambitieux dans ce domaine, et qu'elles touchent les institutions et les acteurs sociaux les plus variés.

1.8 La conférence organisée par le CESE du 20 au 22 mai 2010 à Florence sur «L'éducation pour lutter contre l'exclusion sociale» s'inscrit parfaitement dans cette optique. Elle se basera en effet sur une approche transversale et réunira un grand nombre d'acteurs dans ce domaine.

2. Introduction

2.1 Le droit à l'éducation en tant que droit humain fondamental a été reconnu et inscrit dans tous les instruments dont s'est dotée l'Union européenne depuis sa naissance. L'Europe a déployé des efforts soutenus et positifs pour faire de ce droit un bien public à la portée de tous ⁽²⁾. Cependant, des pans de la population restent exclus de ses avantages, ce qui aggrave des situations de pauvreté non encore éradiquée. Les États membres, la Commission et le Parlement européen ont proposé et approuvé d'importantes mesures de lutte contre la pauvreté en recourant à une éducation publique, de qualité et accessible à tous en tant qu'outil d'inclusion. Dans le même esprit, l'UE a décidé que 2010 serait l'année européenne de lutte contre la pauvreté ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir les «Orientations de l'UNESCO sur les politiques d'inclusion dans l'éducation» Paris 2009.

⁽²⁾ Charte européenne des droits fondamentaux (2000). De même, force est de mentionner la ratification par les pays européens de tous les traités internationaux en matière de droits de l'homme, en particulier la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989) et les pactes internationaux en matière de droits économiques, sociaux et culturels et de droits civils et politiques (1966).

⁽³⁾ JO C 224 du 30.8.2008, p. 106.

2.2 De même, l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté sont parties intégrantes des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance et d'emploi. La coordination des politiques nationales relatives à la protection et à l'inclusion sociale suit un processus d'échange et d'apprentissage, dénommé «méthode ouverte de coordination» (MOC), qui s'applique aux domaines relevant de la compétence des États membres, en vue de parvenir à une convergence entre les politiques nationales et d'atteindre des objectifs communs. La MOC contribue à la coordination des politiques sociales, en particulier dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

2.3 Par ailleurs, l'éducation et la formation représentent des facteurs primordiaux pour améliorer le développement économique et la cohésion sociale dans nos sociétés. L'échec des efforts visant à réduire les niveaux de pauvreté et les répercussions de la crise économique actuelle du point de vue de l'exclusion sociale rendent d'autant plus pertinente la recherche d'instruments qui permettraient de marquer des points dans l'intégration active.

2.4 Parmi les priorités de l'UE pour la stratégie 2020 ⁽⁴⁾, la première consiste à «Créer de la valeur en fondant la croissance sur la connaissance». Il est ainsi reconnu que la connaissance est le moteur d'une croissance durable, et que ce sont l'éducation, la recherche, l'innovation et la créativité qui font la différence. Les conclusions du Sommet sur le travail organisé à Prague en mai 2009 vont dans la même direction. Dès lors, face à la crise économique actuelle, fortement ressentie par les travailleurs et les entreprises, en particulier les PME, et au chômage qui a atteint des niveaux historiques, proches de 20,2 %, avec de grandes différences entre les pays de l'UE, il est nécessaire d'intensifier toutes les actions qui contribuent à la création d'emploi, tout en renforçant l'égalité entre les européens, au premier chef desquelles la politique éducative.

2.5 L'enseignement public, qui est l'un des principaux instruments promoteurs d'égalité, fait face aujourd'hui à de nouveaux et de nombreux défis dans un monde de plus en plus globalisé, mais aussi plus inégal, divisé, et asymétrique. L'intégration scolaire et sociale de tous les apprenants est une priorité pour les pouvoirs publics et pour les organisations internationales ou régionales. L'éducation pour l'inclusion est une approche liée à la satisfaction des besoins d'apprentissage de tous les enfants, jeunes et adultes, et notamment de ceux issus des secteurs les plus touchés par la discrimination, la marginalisation, la pauvreté ou l'exclusion sociale.

2.6 L'éducation et la formation peuvent être des instruments efficaces de lutte contre la pauvreté et exclusion sociale. Les jeunes auxquels la société offre moins d'opportunités sont confrontés à des difficultés particulières, liées au fait qu'ils sont issus d'environnement défavorisés au plan éducatif, socio-économique et géographique, ou parce qu'ils sont affligés d'un handicap.

⁽⁴⁾ COM(2009) 647 final du 24.11.2009. Document de travail de la Commission - consultation sur la future stratégie «UE 2020».

2.7 Selon les principes directeurs de l'UNESCO pour l'éducation inclusive, celle-ci est considérée comme un processus visant à tenir compte de la diversité des besoins de tous les apprenants et à y répondre par une participation croissante à l'apprentissage, aux cultures et aux valeurs de la collectivité, de manière à réduire l'exclusion sociale et la pauvreté. L'éducation inclusive appelle une transformation des contenus, des approches, des structures et des stratégies éducatifs, la refonte qui doit s'ensuivre des systèmes de formation d'enseignants, la disponibilité de ressources accrues, avec une vision commune qui englobe tous les apprenants, et la conviction qu'il est de la responsabilité du système éducatif général d'éduquer tous et toutes. L'éducation inclusive a pour objet d'apporter des réponses adéquates aux besoins d'apprentissage différents des groupes sociaux et peut être mise en œuvre dans le cadre de l'éducation tant formelle que non formelle.

2.8 Loin d'être une question marginale, uniquement relative à la manière d'intégrer certains apprenants dans l'enseignement général, ou une question ne concernant que les plus pauvres, la démarche de l'éducation inclusive consiste à faire évoluer les systèmes éducatifs et les autres cadres d'apprentissage pour les adapter à la diversité des apprenants, en se transformant en un puissant instrument dans la lutte contre la pauvreté. Elle doit permettre tant aux enseignants qu'aux apprenants de se sentir à l'aise avec la diversité et d'y voir un défi et une possibilité d'enrichissement pour l'environnement d'apprentissage plutôt qu'un problème.

2.9 L'apparition du chômage de masse fait naître des situations inédites de pauvreté. Aujourd'hui⁽⁵⁾, la crise économique globale n'est qu'une confirmation douloureuse de cette situation. La pauvreté actuelle ne se caractérise pas uniquement par des revenus insuffisants; elle peut se manifester par des accès limités ou inexistant à la santé ou l'éducation, par un environnement dangereux, des discriminations ou préjugés, ou encore par l'exclusion sociale. Un emploi (si ce n'est pas un emploi de qualité) ne constitue plus en lui-même un rempart suffisant contre la pauvreté. Et l'extrême pauvreté est plus répandue chez les femmes que chez les hommes: dans l'Union européenne, le risque d'extrême pauvreté est considérablement plus élevé pour les premières dans 17 des États membres. Les familles monoparentales dont le chef de famille est une femme courent un plus grand risque de tomber dans la pauvreté. Dans un monde où 60 % de la population ne vit qu'avec 6 % des revenus mondiaux, où 50 % ne vit qu'avec 2 \$ par jour et où plus d'un milliard de personnes ont un revenu inférieur à 1 \$ par jour, l'Europe ne peut se transformer en une forteresse ignorant l'environnement dans lequel elle évolue.

2.10 Les phénomènes croissants de pauvreté urbaine, l'exode de la population rurale vers les zones industrielles et l'immigration de masse constituent un défi pour les politiques sociales de la région. Selon des données EUROSTAT 2009, 16 % de la population européenne vivent en-deçà des niveaux de pauvreté, tandis qu'un européen sur dix vit dans un foyer où aucun

de la famille ne travaille. Dans plusieurs États membres, les enfants sont plus exposés à la pauvreté que le reste de la population: on estime que 19 % (soit 19 millions d'enfants) sont menacés. Il est absolument vital de contribuer à rompre l'engrenage qui mène tant de personnes à la pauvreté, en créant un environnement éducatif stable et sûr, capable de garantir aux apprenants le plein exercice de leurs droits fondamentaux, l'épanouissement de leurs capacités et la concrétisation d'opportunités d'avenir.

3. Observations générales

3.1 La lutte contre la pauvreté constitue un élément majeur des politiques d'insertion et d'emploi menées par l'UE et les États membres. Jadis considérée comme une politique d'assistance, la lutte contre la pauvreté s'est transformée en lutte contre l'exclusion. Il ne s'agit plus seulement de préserver la société contre les conséquences redoutées de la pauvreté mais de garantir les droits humains de ceux qui sont touchés par ce phénomène. En 2007, au moment de décider que l'objectif de l'année 2010 serait «la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale», le Parlement et le Conseil européens ont déclaré que «il existe actuellement quelque 78 millions de personnes exposées au risque de pauvreté dans l'UE et ce chiffre ne cesse de croître. Cette situation étant en contradiction flagrante avec les principales valeurs communes de l'Union, des mesures s'imposent associant à la fois l'UE et ses États membres».

3.2 Par ailleurs, les États membres de l'ONU ont adopté en 2000 les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), visant notamment la réduction de moitié de l'extrême pauvreté. Ces objectifs – au nombre de huit – doivent être atteints d'ici à 2015. Toutefois, dans le cadre économique actuel, il est reconnu qu'il sera très difficile de faire en sorte que tous les objectifs soient atteints dans les temps. L'UE a précisément décidé de consacrer l'année 2010 à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec l'intention de doubler les efforts qu'elle déploie pour atteindre ces objectifs.

3.3 De façon réitérée, le CESE a estimé que la société de la connaissance est un instrument essentiel pour parvenir à la pleine intégration de tous les citoyens, et non seulement d'une élite, et de façon très particulière, qu'elle constitue l'un des moyens d'atteindre les objectifs établis lors du sommet de Lisbonne.

3.4 Le CESE a récemment estimé⁽⁶⁾ que les personnes dotées d'un faible niveau éducatif sont celles qui sont le plus exposées aux risques d'exclusion et que le droit à l'éducation doit leur offrir des opportunités d'améliorer leur qualité de vie et d'accéder au marché du travail. Dès lors, les changements économiques, sociaux et technologiques exigent un ajustement du contenu de la formation, surtout si l'on veut répondre aux besoins du marché du travail. En ce sens, le CESE propose d'introduire des changements dans les études, tant scolaires qu'universitaires, de manière à pouvoir les compléter, en cas d'abandon, par une formation professionnelle qui faciliterait l'intégration dans le marché du travail⁽⁷⁾. Il s'agit de prévenir et de réparer les dommages causés par l'exclusion sociale.

⁽⁵⁾ Chiffres clés de l'éducation en Europe (Rapport 2009 de la Commission européenne sur l'éducation en Europe) http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105FR.pdf

⁽⁶⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 10.

⁽⁷⁾ C 256 du 27.10.2007, p. 93.

3.5 Dans cette perspective, le CESE ⁽⁸⁾ a adopté un avis dans lequel il accueillait favorablement la communication de la Commission sur le thème «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux». Parmi ses conclusions, on détachera celle-ci: *«rehausser les qualifications à tous les niveaux est la condition fondamentale d'une revitalisation de l'économie dans le court terme; c'est aussi, pour le long terme, une condition fondamentale du développement, de l'amélioration de la productivité, de la compétitivité, de l'emploi, de la garantie de l'égalité des chances ainsi que de la cohésion sociale».*

3.6 Quoi qu'il en soit, une question est incontournable: celle de savoir ce que recouvre précisément le concept dont nous partons, à savoir celui de l'éducation pour l'inclusion, dès lors qu'au-delà de l'aspect stratégique, il s'agit d'un processus qui oblige à revoir non seulement les politiques éducatives, mais aussi les politiques liées à l'emploi, l'offre de services publics de qualité, et la prise en considération de la diversité de l'univers à éduquer (où l'on trouve hommes et femmes, enfants, jeunes et personnes âgées, migrants, chômeurs, moins-valides ou malades du HIV/SIDA, etc.). En définitive, l'éducation inclusive a pour objectif ultime l'éradication de l'exclusion sous toutes ses formes, qu'il s'agisse de la conséquence d'attitudes négatives ou de l'absence de mise en valeur de la diversité. Ce processus peut être mis en œuvre dans des contextes multiples, formels ou informels, au sein des familles et de la communauté, afin de ne pas faire retomber tout le poids de cette mission sur l'école.

3.7 Les programmes d'éducation non formelle sont très souvent basés sur des formes de pédagogie et des méthodes de travail non hiérarchiques et participatives et sont étroitement liés à des organisations de la société civile et gérés par elles. De par sa nature et son approche ascendante, l'éducation non formelle a rempli son rôle d'outil efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dès lors, le CESE souligne que l'éducation non formelle peut également jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la stratégie de l'UE «Europe 2020».

3.8 Le succès de l'éducation tout au long de la vie est renforcé par les programmes d'éducation non formelle qui viennent compléter et soutenir l'éducation formelle. Cette interdépendance peut par exemple jouer un rôle majeur pour rendre l'apprentissage plus attrayant aux yeux des jeunes et lutter ainsi contre les décrochages scolaires en introduisant de nouvelles méthodes, en facilitant les transitions entre l'éducation formelle et l'éducation non formelle et en reconnaissant les compétences ⁽⁹⁾.

3.9 L'OCDE a prêté une attention particulière à l'éducation informelle au moyen d'enquêtes et de projets divers ⁽¹⁰⁾. Il n'y a pas à l'heure actuelle de consensus sur la mesure et la manière dont les connaissances acquises par l'«éducation non formelle» et encore moins par l'«éducation informelle» doivent être reconnues. Cela suppose entre autres de reconnaître à d'autres parties prenantes, telles que les organisations de la société civile, la capacité d'enseigner en-dehors du système éducatif formel, et d'établir des normes d'évaluation pour apprécier les compétences acquises de cette manière. La reconnaissance des compé-

tences et qualifications acquises relève des stratégies d'éducation tout au long de la vie déployées dans les différents États membres; dans certains, des procédures sont à l'étude pour la reconnaissance légale de ces compétences et qualifications par le biais des cadres nationaux de certification existants, en vue de permettre l'accès au marché du travail. Le CESE juge utile que l'UE analyse ce thème au niveau des États membres et recommande l'échange d'expériences et d'exemples fructueux entre les États membres.

3.10 Un risque important qu'il faut éviter est que les stratégies éducatives pour l'inclusion ne soient accessibles qu'aux pauvres, aux immigrants et à tous ceux qui ont abandonné le système scolaire pour quelque raison que ce soit. Cela isolerait les participants au lieu de les intégrer. Une solution envisageable consiste à laisser la porte de ces systèmes ouverte à d'autres groupes qui pourraient en avoir besoin ⁽¹¹⁾. Par ailleurs, l'éducation non formelle ne se substitue pas à l'éducation formelle mais, si la valeur des connaissances acquises de cette manière est reconnue, elle la complète dans la mesure où les bénéficiaires de ces mesures se voient doter de la possibilité, s'ils le souhaitent et s'ils en ont besoin, de réintégrer le cursus éducatif formel.

3.11 Le CESE juge essentiel que toutes les personnes exclues aient accès à une éducation majoritairement publique ⁽¹²⁾, de qualité et qui leur donne accès au marché du travail et leur permette d'occuper des emplois dignes et bien rémunérés. Non moins important, cette éducation doit transmettre les valeurs fondamentales de citoyenneté, d'égalité effective entre les hommes et les femmes et de participation démocratique active. Le CESE mise sur une éducation susceptible de contribuer à l'épanouissement personnel et social des personnes, et qui ne soit pas considérée sous le seul angle de la transmission de qualifications et de compétences (conception utilitaire de l'éducation), une éducation grâce à laquelle des êtres humains ouverts et doués d'esprit critique pourraient participer activement à la vie de sociétés de plus en plus de justes au plan social et de plus en plus matures au plan politique.

3.12 Le CESE considère que promouvoir l'inclusion dans l'éducation revient à développer la capacité d'analyse critique et à contribuer à améliorer les cadres éducatifs et sociaux des apprenants afin de faire face aux nouveaux besoins du marché du travail et de la société. En somme, relier l'éducation à l'inclusion sociale suppose de la relier également aux objectifs de développement de la société et des territoires dans lesquels vit celle-ci, de manière à ce qu'elle soit un instrument d'éradication progressive de la pauvreté.

3.13 En résumé, les raisons pour lesquelles il est recommandé d'opter pour une éducation inclusive sont les suivantes:

— éducatives: l'exigence que le système éducatif soit à la portée de tous («Objectif d'éducation pour tous 2015») suppose que ce système s'ouvre à la diversité de l'univers qu'il doit éduquer;

⁽⁸⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 74.

⁽⁹⁾ JO C 151 du 17.6.2008, p. 45 et JO C 318 du 23.12.2009, p. 113.

⁽¹⁰⁾ Par exemple: «Recognition of non-formal and informal learning in OECD countries: A very good idea in jeopardy?» (Lifelong Learning in Europe), Patrick Werquin, Paris, 2008.

⁽¹¹⁾ OCDE, «Au-delà du discours: Politiques et pratiques de formation des adultes», Paris, 2003 et «Promouvoir la formation des adultes», Paris, 2005.

⁽¹²⁾ Voir les «Orientations de l'UNESCO sur les politiques d'inclusion dans l'éducation» Paris 2009.

- sociales: l'éducation peut et doit favoriser un changement des mentalités en contribuant à l'édification de sociétés exemptes de discrimination et de préjugés, au sein desquelles tous les habitants peuvent exercer leurs droits fondamentaux;
- économiques: une éducation inclusive contribuera à accroître la compétitivité réelle des sociétés face aux nouveaux défis économiques, une compétitivité fondée sur le savoir-faire et non sur la concurrence déloyale. L'inclusion et la qualité se renforcent mutuellement.

4. Objectifs spécifiques

4.1 L'année européenne de lutte contre la pauvreté compte 4 objectifs spécifiques:

- **reconnaissance:** il s'agit de reconnaître le droit des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à prendre une part active à la société;
- **adhésion:** l'année vise également à accroître l'adhésion du public aux politiques et actions d'inclusion sociale, en soulignant la responsabilité de chacun dans la lutte contre la pauvreté et la marginalisation;
- **cohésion:** elle vise en outre à promouvoir une société vouée à la cohésion en sensibilisant le public aux avantages que comporte, pour tous, une société sans pauvreté et dans laquelle personne n'est condamné à vivre dans la marginalité;
- **engagement:** l'année vise enfin à réitérer l'engagement politique ferme de l'UE à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à promouvoir cet engagement à tous les niveaux de pouvoir.

4.2 Les thèmes privilégiés par l'année sont les suivants:

- a) la pauvreté des enfants et la transmission intergénérationnelle de la pauvreté;

- b) un marché du travail favorisant l'inclusion;
- c) le manque d'accès à l'éducation et à la formation;
- d) la dimension de genre de la pauvreté;
- e) l'accès aux services de base;
- f) l'élimination de la discrimination, la promotion de l'intégration des immigrants et l'insertion sociale et professionnelle des minorités ethniques;
- g) la réponse aux besoins des personnes handicapées et des autres groupes vulnérables.

4.3 L'année 2010 donc est en Europe une occasion unique de sensibiliser et mobiliser un public très large et très diversifié s'agissant de la lutte contre la pauvreté et du rôle que peut jouer l'éducation afin d'avancer vers l'élimination de celle-ci. Une telle ambition ne peut être réalisée que si le message véhiculé est fort et clair et non multiple et diffus. C'est la raison pour laquelle le CESE propose d'articuler les activités autour d'un axe central: «L'éducation pour l'inclusion: un puissant outil de lutte contre la pauvreté. Pour une Europe sans exclusion sociale».

4.4 Pendant le premier semestre de 2010, c'est l'Espagne qui préside l'Union Européenne. L'Espagne a montré ces dernières années un intérêt particulier pour ce qui est la thématique de la lutte contre la pauvreté, l'élimination de l'exclusion sociale et l'éducation inclusive. Son tour de présidence ouvre l'Année européenne consacrée à ce sujet. L'ouverture a eu lieu à Madrid le 21 janvier 2010 et à la fin de juin aura lieu le Sommet européen habituel à l'occasion duquel l'Espagne passera le flambeau de la présidence tournante à la Belgique. L'intérêt et l'engagement assumé par l'Espagne en matière d'éducation pour tous, semble une excellente opportunité pour développer toute une série d'activités tendant à ce que cette année laisse des traces tangibles sous la forme de décisions politiques qui nous rapprochent du but souhaité, à savoir l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 1.5

«L'éducation non formelle» constitue dans de nombreux pays une forme d'éducation à laquelle les employeurs, les syndicats et la société civile en général ont eu recours à grande échelle et depuis de nombreuses générations. Grâce à ses formes de pédagogie et à ses méthodes de travail participatives, elle a obtenu de très bons résultats en tant qu'outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dès lors, le CESE souligne que l'éducation non formelle, venant compléter l'enseignement formel, peut jouer un rôle très important dans la mise en œuvre de la stratégie "Europe 2020" pour une croissance inclusive».

Résultat du vote

Voix pour: 44

Voix contre: 61

Abstentions: 14

Point 3.7

«L'éducation non formelle» est reconnue dans de nombreux pays comme une forme d'éducation visant à mieux inclure les citoyens dans la société et dans la vie professionnelle. Les employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile y ont eu recours à grande échelle depuis de nombreuses générations. Les programmes d'éducation non formelle sont très souvent basés sur des formes de pédagogie et des méthodes de travail non hiérarchiques et participatives et sont étroitement liés à des organisations de la société civile et gérés par elles. De par sa nature et son approche ascendante, l'éducation non formelle a rempli son rôle d'outil efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dès lors, le CESE souligne que l'éducation non formelle peut également jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la stratégie de l'UE «Europe 2020».

Résultat du vote

Voix pour: 37

Voix contre: 73

Abstentions: 10

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Accès au crédit pour les consommateurs et les familles: phénomènes abusifs» (avis d'initiative)

(2011/C 18/05)

Rapporteur: **M. CAMPLI**

Le 16 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 le thème:

«Accès au crédit pour les consommateurs et les familles: phénomènes abusifs».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 75 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE juge stratégique la création d'un cadre réglementaire unique, transparent et complet en matière d'accès au crédit.

1.2 Le CESE demande à la Commission européenne d'étudier le meilleur moyen de combler les lacunes du cadre réglementaire actuel, eu égard en particulier aux produits de crédit offerts, aux pratiques de publicité trompeuse, à la transparence des conditions appliquées, aux intermédiaires de crédit, à l'asymétrie de l'information et à la culture financière des parties concernées.

1.3 Le CESE invite les États membres à instituer l'Autorité de surveillance des pratiques commerciales déloyales et de la doter de compétences spécifiques en matière de crédit.

1.4 Le CESE recommande que le système communautaire d'alerte rapide (RAPEX) soit étendu à la commercialisation de produits toxiques sur le marché européen des produits financiers et de crédit.

1.5 Le CESE engage la Commission européenne et les États membres à analyser de manière plus approfondie les pratiques illégales ou criminelles dans le domaine du crédit, s'agissant notamment des pratiques spoliatrices et usuraires et des initiatives spécifiques prises dans le cadre de l'Espace européen de la justice.

1.6 Le CESE préconise l'établissement d'une réglementation européenne spécifique qui s'appliquerait aux différents types d'intermédiaires de crédit et qui prévoirait des définitions, des exigences et des obligations de comportement qui leur sont applicables, indépendamment du produit commercialisé et de la nature principale ou auxiliaire de l'activité de crédit.

1.7 Le CESE recommande d'instaurer un cadre spécifique pour la supervision des activités, des pratiques et du comportement des professionnels, tels que les agents commerciaux, pour qui l'intermédiation ne constitue qu'une activité parmi d'autres.

1.8 Le CESE demande que les obligations d'enregistrement des différents intermédiaires financiers et de crédit dans un réseau européen de registres nationaux soient définies sur la base de normes opérationnelles européennes en matière de professionnalisme, de respect des règles prudentielles et d'éthique, avec notamment des dispositions prises au niveau communautaire, pour radier les intermédiaires dont le comportement lèse le consommateur par des pratiques abusives ou illégales.

1.9 Le CESE juge qu'il importe d'étudier la possibilité d'étendre aux produits financiers et de crédit, via des modifications et des adaptations appropriées, le cadre communautaire en matière de responsabilité instauré par la directive 85/374/CEE et ses modifications ultérieures.

1.10 Le CESE prône d'instaurer un marché européen pour des gammes bien adaptées de produits de crédit «certifiés» ou «standardisés», qui viendraient compléter l'offre existante, afin de promouvoir une transparence accrue et une saine concurrence dans la fourniture de crédit à la consommation, tant dans les pratiques que dans les produits.

1.11 Le CESE estime qu'il est indispensable de lancer une campagne européenne d'information et de formation du consommateur, des associations qui le défendent et des professionnels qui l'assistent concernant les droits qu'il a acquis en matière de crédit et de services financiers, ainsi que de développer les réseaux européens relatifs aux mécanismes juridiques et extrajudiciaires de résolution des litiges («résolution non conventionnelle des conflits» – «Alternative Dispute Resolution» – ADR) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dispositif FIN-NET (réseau de règlement des litiges financiers).

1.12 Le CESE attache de l'importance à la création et à la promotion, en accord avec les pouvoirs publics, de réseaux de la société civile qui soient chargés d'étudier les situations d'exclusion sociale et de pauvreté liées au crédit et au surendettement et d'apporter une aide et un suivi en la matière.

1.13 Le CESE plaide en particulier l'établissement, au niveau européen, de procédures communes pour le traitement des situations de surendettement, qui devront également servir de base à la mise en œuvre d'initiatives publiques d'assistance ou de secours aux personnes concernées.

1.14 Le CESE préconise que la Commission européenne mène une étude officielle pour vérifier s'il est possible et, dans l'affirmative, selon quelles modalités, d'établir des dispositions européennes complètes en matière d'usure et d'approfondir les principes et éléments de base communs en vue de la fixation d'une fourchette européenne de taux à l'intérieur de laquelle peut se présenter une situation d'usure.

1.15 Le CESE recommande l'établissement de procédures communes en vue de la promotion de systèmes nationaux destinés à combattre l'usure, coordonnés sur la base d'un cadre réglementaire européen.

1.16 Le CESE demande que l'émission de cartes de crédit soit soumise à une réglementation communautaire stricte, de manière à éviter les comportements prédateurs susceptibles de favoriser le surendettement, en rendant obligatoire la conclusion, entre le détenteur et l'émetteur de cartes de crédit, d'un accord sur les limites de crédit.

1.17 La réglementation communautaire doit garantir une protection complète et transparente sur tout le territoire de l'UE de l'utilisation des données fournies par le client, notamment dans le cadre des transactions par Internet.

1.18 Le CESE, qui attache une importance essentielle à l'information et à l'éducation des consommateurs, y compris par des formules et pratiques pédagogiques mises en œuvre dès la scolarité de base, recommande de promouvoir et de soutenir les initiatives de la société civile visant à assurer la transparence et la clarté de l'information.

1.19 Le CESE conseille enfin d'avancer la date à laquelle sera vérifiée l'efficacité de la directive 2008/48/CE – il est prévu qu'elle le soit pour la première fois le 12 juin 2013 – et de raccourcir de cinq à trois ans le délai entre ces vérifications.

2. Introduction

2.1 Face à la crise financière mondiale, les efforts se sont concentrés dans un premier temps sur la manière de rétablir la stabilité et la liquidité des marchés financiers, et ensuite sur la façon de renforcer cette stabilité et de rénover leur architecture réglementaire, pour éviter ultérieurement de nouvelles défaillances.

2.2 Alors que cette action se poursuit – et doit être intensifiée –, le CESE est convaincu qu'il convient aujourd'hui de consacrer toutes les énergies à l'objectif consistant à restaurer la confiance des citoyens dans le système financier ainsi qu'à les rassurer par rapport aux diverses formes d'accès au crédit.

2.3 En effet, la crise financière a entraîné une crise économique, qui est en train de provoquer d'importantes pertes d'emplois, une diminution de l'activité économique et une baisse des revenus des personnes et des ménages.

2.4 Dans ce contexte, on constate une augmentation des phénomènes du *surendettement*, ainsi que de *l'exclusion sociale et financière* et de la *pauvreté* ⁽²⁾.

2.5 Le crédit est un instrument important pour les consommateurs et les familles car il leur permet de faire face à des dépenses indispensables pour mener une existence normale et ordonnée. En ce sens, l'accès au crédit à un coût raisonnable constitue un outil fondamental pour l'inclusion sociale.

2.6 Toutefois, le crédit ne devrait être ni considéré ni promu comme un moyen permettant de remplacer ou de compléter les revenus des consommateurs et des familles.

2.7 Le plus grand enjeu de la politique économique, fiscale et sociale consiste à garantir un accès responsable au crédit, sans créer de situation de dépendance.

2.8 La réalisation de cet objectif passe par un cadre législatif visant à éviter toute activité irresponsable en matière d'octroi de prêts et de souscription d'emprunts et à empêcher toute forme d'information asymétrique entre prêteurs et consommateurs.

3. Objet de l'avis

3.1 Le présent avis se penche sur les situations abusives en matière de crédit, ainsi que sur les situations illégales auxquelles sont confrontés les consommateurs et qui contribuent à l'aggravation des situations d'exclusion sociale et de pauvreté. Il ne traite pas de questions spécifiques ayant déjà fait l'objet d'autres avis du CESE.

3.2 Le présent avis vise dès lors à examiner le cadre législatif actuel pour en dégager les lacunes existantes, qui sont à l'origine des situations d'abus, et à suggérer des solutions éventuelles aux pouvoirs publics européens et nationaux. En outre, il entend ne pas s'abstenir de réaliser une première approche de phénomènes illégaux qui, pour l'instant, excèdent ce cadre législatif, même s'ils sont peu connus et difficiles à résoudre, proches de situations d'abus et résultant souvent de ces dernières. Enfin, l'avis entend indiquer quels rôles la société civile pourrait jouer dans la résolution des problèmes mis en évidence.

⁽²⁾ Cf. «*Second joint assessment by the SPC and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*» (Deuxième évaluation conjointe du CPS et de la Commission européenne concernant l'impact social de la crise économique et des réponses politiques) – SPC/2009/11/13 final; enquête Eurobaromètre sur la pauvreté et l'exclusion sociale – 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; Communication de la Commission – Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=fr>.

3.3 Lors d'une récente audition publique, la Commission a affirmé⁽³⁾ que «la crise financière a montré les dommages que des pratiques irresponsables d'octroi et de souscription de prêts peuvent infliger aux consommateurs et aux institutions de crédit, au système financier et à l'économie dans son ensemble. Nous sommes déterminés à tirer les leçons des erreurs qui ont pu être commises, afin de garantir que les activités d'octroi et de souscription de prêts s'effectuent de manière responsable» (M. McCREEVY, commissaire responsable du marché intérieur). En cette même occasion, la Commission a précisé: «Il est de notre devoir d'ouvrir les yeux sur les mécanismes dévoyés qui ont produit les activités irresponsables de prêt et de souscription d'emprunt à cause desquelles un grand nombre de nos concitoyens subissent à présent un dommage financier» (M^{me} KOUNEVA, commissaire chargée de la protection des consommateurs).

3.4 En dernière analyse, l'avis a donc également pour objectif de contribuer à améliorer le fonctionnement du marché unique, en évaluant si des solutions peuvent être proposées au niveau communautaire et, dans l'affirmative, d'exposer lesquelles, ainsi que d'envisager celles qui pourraient être suggérées au niveau des États membres, mais toujours à l'intérieur d'un cadre commun. Le CESE estime que des problèmes de dimension supranationale requièrent des réponses au même niveau, afin d'éviter la fragmentation du marché unique.

4. Le cadre réglementaire actuel: les lacunes et les perspectives d'action

4.1 S'agissant des contrats de crédit aux consommateurs, la principale législation au niveau européen est la directive 2008/48/CE («directive sur le crédit à la consommation» – DCC). La DCC est une réglementation d'harmonisation maximale, ce qui signifie que les États membres ne peuvent ni maintenir ni introduire de réglementations nationales divergentes, même si elles protègent davantage leurs consommateurs. La directive définit le cadre général des droits des consommateurs en matière de crédit à la consommation, mais elle ne s'applique pas au crédit hypothécaire.

4.2 En complément de ce cadre, la directive 2005/29/CE, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, établit un ensemble de définitions et de sanctions des pratiques commerciales déloyales. S'agissant des «services financiers», elle constitue une réglementation d'harmonisation minimale, qui permet aux États membres d'introduire des règles plus restrictives ou rigoureuses pour protéger leurs consommateurs.

4.3 Le crédit hypothécaire, quant à lui, ne fait l'objet d'aucune réglementation européenne; les législations nationales varient en fonction des différences entre les cultures et de la diversité des marchés intérieurs. Il existe cependant un code européen de bonnes pratiques concernant l'information précontractuelle à fournir aux consommateurs, ainsi qu'une fiche européenne d'information standardisée (FEIS). Ce code n'est toutefois qu'un instrument volontaire dont l'application est très limitée.

4.4 Le CESE reconnaît que les règles actuelles offrent tout un éventail de solutions possibles pour faire face à des comportements abusifs dans le cadre de l'octroi de crédits. Toutefois, des lacunes importantes subsistent, qu'il convient de combler au niveau européen; les autorités nationales et européennes ont encore beaucoup à faire, notamment au niveau de la mise en œuvre et des régimes de sanctions.

4.5 Le CESE relève par ailleurs que si la crise financière a atteint une telle gravité, c'est notamment à cause des pressions commerciales auxquelles ont été soumis les travailleurs du secteur du crédit et de la finance. Pour réaliser des objectifs de vente toujours plus élevés, ils ont été amenés, sans plus se soucier de savoir si les produits proposés étaient en adéquation avec le profil des consommateurs, à diffuser les métastases de produits toxiques jusque dans les portefeuilles des entreprises comme des particuliers, voire, dans certains cas, des collectivités locales.

4.6 Le CESE estime que l'une des raisons pour lesquelles le phénomène s'est manifesté réside dans les régimes d'incitants et de bonus prévus pour les hauts dirigeants, dont les émoluments ont parfois crû dans des proportions excessives. Dans les grandes institutions financières, l'écart entre le salaire annuel d'un employé et celui du directeur général a atteint en effet un rapport de 1 à 400. En dépit de tous les engagements et déclarations solennelles qu'ont formulés les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, le CESE constate que l'on n'a pas pu voir que des mesures efficaces et concrètes aient été prises face à ces problèmes.

4.7 En particulier, le cadre législatif actuel en matière de contrats de crédit ne prévoit aucune obligation d'adéquation de l'offre aux besoins des consommateurs. La directive 2008/48/CE (article 8) impose opportunément l'évaluation de la solvabilité du consommateur. L'article 5 (6) dispose simplement que les prêteurs fournissent au consommateur des explications adéquates grâce auxquelles celui-ci sera en mesure de déterminer si le contrat de crédit proposé est adapté, le cas échéant en expliquant l'information précontractuelle, les caractéristiques essentielles des produits proposés et les effets particuliers qu'ils peuvent avoir sur le consommateur, et donnent aux États membres une certaine latitude pour l'application pratique de ces dispositions, mais cet article ne comprend aucune règle sur l'adéquation du produit à ses besoins.

4.8 Une telle absence de règles a donné lieu à des situations abusives dans lesquelles les produits mis à la disposition des consommateurs ne sont parfois pas adaptés à leurs besoins. C'est le cas lorsqu'un seul type de crédit leur est proposé, ou que des cartes de crédit/débit leur sont offertes sans discernement pour qu'ils puissent acquérir des produits dans certains grands magasins (agents commerciaux).

4.9 À cet égard, le CESE indique qu'il est nécessaire de maintenir une séparation tranchée entre l'offre de cartes de crédit et celle relative aux produits commerciaux ou aux pratiques de promotion qui y sont liées.

4.10 Pour ce qui concerne les informations publicitaires, on relève que la réglementation actuelle comporte certes des obligations sur les informations de base requises pour la conclusion de contrats de crédit (directive 2008/48/CE, article 4 et suivants) mais qu'elle ne prévoit pas de prescriptions spécifiques sur les pratiques trompeuses et agressives, ou celles qui, d'une manière générale, sont propres à conduire à l'endettement⁽⁴⁾.

4.11 Le CESE a conscience que dans une économie fondée sur le marché, c'est à lui qu'il devrait revenir de trouver l'équilibre quantitatif et qualitatif entre l'offre et la demande. Cependant, lorsqu'il s'avère incapable de dégager des solutions appropriées, les pouvoirs publics doivent intervenir, car ils ont la responsabilité de garantir des réponses adéquates aux besoins sociaux.

⁽³⁾ Audition publique «Prêter et emprunter de façon responsable», Bruxelles, 3 septembre 2009.

⁽⁴⁾ En revanche, la directive 2005/29/CE, concernant les pratiques commerciales déloyales entre entreprises et consommateurs, contient une bonne définition de la «pratique commerciale trompeuse» (article 6) ou «agressive» (article 8).

4.12 Le CESE considère qu'une réaction possible pourrait être d'introduire sur le marché européen des gammes appropriées de produits de crédit «certifiés» ou «standardisés». De telles prestations pourraient compléter l'offre existante. Les consommateurs auraient ainsi la possibilité de trouver plus aisément un produit qui leur convienne mieux et soit plus adapté à leurs besoins propres ⁽⁵⁾.

4.13 Le CESE estime donc nécessaire que la Commission examine de manière plus approfondie les bases juridiques et les procédures auxquelles il conviendrait de recourir pour introduire plus de transparence sur le marché européen grâce à des produits de crédit «certifiés» ou «standardisés» et pour mettre en œuvre un système européen d'alerte rapide, afin d'exercer une surveillance sur la commercialisation en Europe de produits financiers et de crédit toxiques.

4.14 D'un autre côté, il importerait de creuser davantage la question de la responsabilité des fournisseurs de crédit, de manière à limiter les produits inadaptés aux besoins des consommateurs. À cette fin, il apparaît nécessaire d'instaurer au niveau européen des procédures communes pour traiter les situations de surendettement, qui doivent également déboucher sur le déclenchement d'actions d'assistance ou de secours en faveur des personnes qui y sont réduites, y compris à la suite de pratiques abusives utilisées par les prêteurs.

4.15 Une autre situation non couverte par la législation européenne est l'usure. Celle-ci est soumise à réglementation dans certains États membres (Espagne, France, Italie, Portugal), mais ce n'est pas le cas dans tous les pays.

4.16 En outre, des études récentes ⁽⁶⁾ montrent que la réglementation de l'usure peut avoir des effets positifs sur la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, ainsi que contre les pratiques abusives.

4.17 Le CESE est d'avis que la Commission devrait mener une étude officielle afin d'examiner la possibilité et les moyens d'introduire des dispositions européennes complètes sur l'usure. Il estime notamment qu'il conviendrait d'aller plus loin dans la définition de principes et paramètres communs de base, en vue de la fixation d'une fourchette européenne de taux à l'intérieur de laquelle peut se présenter une situation d'usure.

4.18 Le CESE considère que pour renforcer et exploiter l'expérience accumulée depuis des années dans certains États membres, il serait utile d'élaborer un cadre normatif européen pour la promotion de systèmes nationaux de lutte contre l'usure et d'assistance aux personnes qui en sont victimes.

4.19 Le CESE relève que la majorité des situations abusives en matière de crédit surviennent dans le cadre des relations entre intermédiaires de crédit et consommateurs.

4.20 Sur ce point, le Parlement européen a réclamé ⁽⁷⁾ un cadre communautaire qui clarifie et harmonise les responsabilités et les obligations des intermédiaires de crédit sur la base du principe «même activité, mêmes risques, mêmes règles», le but étant de donner aux consommateurs la garantie d'être protégés, ainsi que d'éviter des pratiques de vente peu transparentes et les formes de publicité incorrectes, qui lèsent tout particulièrement les groupes de consommateurs les plus vulnérables. Le CESE partage cette approche et estime qu'elle permettrait d'écrêter l'offre sur le marché et de combattre plus vigoureusement les abus, l'intermédiation irresponsable en matière de crédit, ainsi que celle, de nature criminelle, des usuriers.

4.21 Le CESE est d'avis que la création d'un registre des intermédiaires de crédit peut répondre aux impératifs de la transparence, de la fiabilité et du professionnalisme – pour autant qu'elle obéisse à des critères contraignants d'inscription et s'accompagne d'un contrôle qui soit confié à des organismes constitués d'associations professionnelles du secteur, d'intermédiaires ou courtiers financiers et de groupements de consommateurs, sous la supervision des autorités de surveillance, que soient indiquées les raisons pour lesquelles des mesures de suspension, d'annulation ou de radiation ont pu être prises, et qu'il soit fait mention de la responsabilité solidaire en cas de dommages établis dans les enceintes pénales.

4.22 Le scénario dans lequel s'inscrivent les pratiques abusives est constitué par des phénomènes tels que le crédit par SMS à l'intention des jeunes, les crédits «faciles» par téléphone, les prêts reposant sur une anticipation de revenus futurs et les cartes de crédit/débit proposées sans discernement. Il convient de combattre ces pratiques par tous les moyens. Dans de tels cas, la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales propose, pour les problèmes relatifs à l'offre irresponsable de crédit, diverses possibilités de solution qu'il serait possible d'adapter et d'adopter également pour ce qui concerne la réglementation sur les contrats de crédit à la consommation.

4.22.1 Le CESE demande que les sociétés financières émettant des cartes de crédit soient soumises à une réglementation stricte (offres promotionnelles, taux maximal d'endettement global, âge du détenteur potentiel, transparence des extraits de compte), afin d'éviter les comportements prédateurs susceptibles de favoriser le surendettement.

4.22.2 En particulier, les limites de crédit des cartes de crédit devraient être fixées en accord avec le détenteur. Tout relèvement ultérieur de ces limites ne devrait intervenir que sur accord explicite entre le détenteur et l'émetteur de la carte de crédit.

4.23 Cependant, pour être efficace, la législation doit être appliquée de manière plus stricte ⁽⁸⁾. Eu égard à la situation nouvelle née de la crise financière mondiale, le CESE estime qu'il s'impose d'avancer la date à laquelle l'efficacité de la directive 2008/48/CE doit être vérifiée (la première édition de cet exercice doit s'effectuer pour le 12 juin 2013), ainsi que de raccourcir, de cinq à trois ans, l'intervalle entre ces vérifications. Concernant plus particulièrement les pratiques commerciales déloyales en matière de crédit, le CESE estime qu'il est important d'instituer, au niveau des États membres, des autorités de contrôle du marché, dotées de compétences et de ressources techniques adéquates et spécifiques dans le domaine du crédit.

⁽⁵⁾ Sur ce point, on peut se reporter aux normes ISO 22222 (conseil en gestion de patrimoine, 2005), UNI-ISO (gestion financière, économique et patrimoniale pour les particuliers, 2008), AENOR-UNE 165001 (éthique, conditions applicables aux produits financiers socialement responsables, 2009); voir également l'avis ECO/266 «Produits financiers socialement responsables».

⁽⁶⁾ Cf. «Usura – Rapporto finale dell'Osservatorio socioeconomico sulla criminalità» (Usure – Rapport final de l'Observatoire socioéconomique de la criminalité), Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), Rome 2008.

⁽⁷⁾ Résolution du Parlement européen en date du 5 juin 2008, «Enquête par secteur sur la banque de détail».

⁽⁸⁾ Les États membres sont tenus de se mettre en conformité avec la réglementation communautaire pour le 12 juin 2010.

4.23.1 Le CESE demande en particulier un cadre réglementaire renforcé en vue de garantir une protection complète et transparente de l'utilisation des données fournies par le client, notamment par Internet ou par courrier électronique.

4.24 S'agissant du crédit hypothécaire, le CESE considère qu'il est indiqué, moyennant toutefois les précautions mentionnées dans ses avis antérieurs en la matière⁽⁹⁾, d'envisager d'étendre aux intermédiaires de crédit hypothécaire le domaine d'application obligatoire de la FEIS et des indications sur les taux d'intérêt suivant le modèle de la directive sur le crédit à la consommation, afin de favoriser une meilleure intégration du marché européen du crédit hypothécaire et d'assurer aux consommateurs et aux ménages une protection globale.

4.25 En ce qui concerne les activités de conseil en matière de crédit à la consommation, le CESE invite à soutenir les organisations de la société civile, notamment les consommateurs, afin qu'elles développent ces activités, de manière à permettre aux personnes accédant au crédit d'obtenir un avis objectif, transparent et professionnel sur l'adéquation entre les produits proposés et leurs besoins spécifiques.

4.26 Le CESE souligne que l'activité de conseil en crédit devrait être réglementée de manière à garantir avant tout un niveau élevé de transparence et d'indépendance par rapport aux prêteurs comme aux intermédiaires.

4.27 Pour faire face à tous ces problèmes, le CESE estime qu'il est indispensable de définir, au niveau de l'Union européenne, un cadre réglementaire unique, cohérent et homogène dont les principes et les règles s'appliqueraient à tous les produits de crédit.

5. Pratiques abusives et/ou illégales en matière de crédit

5.1 Le CESE juge qu'il y a lieu de s'attaquer dans le même temps à toute cette réalité qui se dissimule derrière les sociétés écrans d'intermédiation et de services financiers et se manifeste par des pratiques spoliatrices et usuraires, qui vont de pair avec des menées criminelles, matérialisées par les taux d'intérêt appliqués et certaines formes d'extorsion. Sans prétendre à l'exhaustivité absolue, il est permis de ranger dans cette catégorie les cas suivants:

- les prêts irréguliers aux consommateurs et familles qui sont en situation difficile et ont dépassé le niveau d'endettement qu'ils peuvent assumer,
- les crédits octroyés à des clients dans le but de les dépouiller, par exemple l'usure – pratique caractéristique des organisations criminelles.

5.2 Le recours au crédit irrégulier peut revêtir des formes diverses:

- l'octroi, de type «non déclaré», d'avances pécuniaires ou autres prestations accaparant au maximum les rentrées des particuliers en liquidités et donnant aux dites avances la durée la plus longue possible,

- des financements répondant à des formules non régulières, dans lesquelles les profits que les prêteurs sont à même de réaliser viennent de ce que les codes déontologiques n'y ont pas cours, que des clauses abusives y sont d'application ou qu'il s'y enclenche un mouvement de surenchère, sur fond de pressions concernant les garanties requises,
- des prêts dont l'octroi présente tous les traits caractéristiques de l'exercice abusif d'une activité bancaire parallèle,
- des crédits manifestement prêtés de manière usuraire, selon les diverses modalités relevant de la criminalité et dans différents contextes spécifiques.

5.3 Le CESE est d'avis que le potentiel de croissance des situations de crédit irrégulier tient à ce qu'un grand nombre de familles et de consommateurs sont exclus du marché du crédit régulier, notamment parce que des crédits leur ont été octroyés de manière irresponsable et les ont placés en situation de dépendance et d'extrême vulnérabilité.

5.4 Le CESE reconnaît que les problèmes qui sont associés aux faibles revenus des ménages et aux diverses formes d'incitation à la consommation – et expliquent, entre autres, la fragilité qui pousse les consommateurs et les familles à se tourner vers des pratiques de crédit illégales et des marchés financiers parallèles – ne peuvent être résolus uniquement par une réglementation sur le crédit.

5.5 Par ailleurs, les pratiques abusives et/ou illégales en matière de crédit revêtent souvent un caractère pénal et devraient donc être réglementées par des initiatives spécifiques en matière pénale prises dans le cadre de l'Espace européen de la justice et appliquées par les autorités de police. La pleine exécutabilité, dans toute l'Union, de jugements nationaux relatifs à la saisie de biens ayant pour origine l'usure ou l'extorsion criminelle pourrait apporter une contribution essentielle à la lutte contre de tels phénomènes⁽¹⁰⁾.

5.6 Le CESE constate qu'il n'existe pas de données suffisantes en la matière, concernant l'ensemble des entités territoriales de l'Union, pour pouvoir cerner ce phénomène au niveau européen dans tous ses aspects, qualitatifs et quantitatifs et suggère dès lors à la Commission de procéder avec les États membres à une analyse détaillée de ces situations, sur la base de données comparables.

6. Le rôle de la société civile

6.1 La société civile – et notamment les associations de consommateurs ainsi que les organisations caritatives – a un rôle important à jouer s'agissant de détecter, d'étudier et de surveiller les problèmes liés aux pratiques abusives et/ou illégales en matière d'octroi de prêts aux consommateurs et aux ménages.

⁽¹⁰⁾ «Face à des phénomènes qui revêtent désormais une ampleur mondiale, les gouvernements et les institutions peuvent très bien continuer à faire semblant de ne pas voir ou à n'envisager que des réponses qui ne s'appliquent qu'à l'intérieur des frontières nationales. En revanche, pour peu qu'ils veuillent bien prendre acte de l'élan que l'instauration du "mandat d'arrêt européen" a imprimé à la recherche des fugitifs, ils progresseraient à vive allure et de manière cohérente sur la voie qui les mènera à établir un dispositif commun d'investigation et de jugement et d'un socle de droit pénal partagé par tous les États membres, sur la base de l'indemnisation en cas de délit d'association mafieuse» – voir F. Forgione, *Mafia export* («L'exportation de la mafia»), 2009, Milan.

⁽⁹⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 18, et JO C 65 du 17.3.2006, p. 13.

6.2 Le CESE attache par conséquent de l'importance à la création ou à la promotion, en accord avec les pouvoirs publics, de réseaux de la société civile chargés d'étudier les situations d'exclusion sociale et de pauvreté liées au crédit et au surendettement et d'apporter une aide et un suivi en la matière. De tels réseaux peuvent jouer un rôle essentiel en matière d'échange d'informations et de bonnes pratiques, y compris lorsqu'elles entrent dans le cadre d'un système harmonisé de gestion des réclamations.

6.3 Le CESE note qu'il existe déjà de bonnes pratiques en la matière, telles que le «crédit social accompagné» ou le réseau européen d'inclusion financière «EFIN», qui devraient être encouragées et reproduites dans toute l'Union.

6.4 Le CESE considère que l'information et l'éducation des consommateurs, y compris par des formules et pratiques pédagogiques mises en œuvre dès la scolarité de base, sont un domaine d'intervention par excellence des États membres et de la société civile⁽¹¹⁾. Il s'agit là d'actions importantes pour développer au niveau européen une culture financière dans l'ensemble de l'Union.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

6.5 Le CESE estime qu'il importe de stimuler et de développer ces activités mais souligne que l'information sur les produits est un devoir des fournisseurs de crédit et que l'éducation est du ressort des pouvoirs publics. En outre, il considère que les initiatives de la société civile en matière d'information transparente et compréhensible et d'éducation ne seront efficaces que si elles interviennent en complément d'un cadre réglementaire unique et global.

6.6 Lors de l'audition publique organisée par le CESE à Bruxelles le 28 janvier 2010, à laquelle ont participé des représentants qualifiés de la société civile au niveau national et européen, l'accent a été mis sur la nécessité de placer sous contrôle européen le phénomène des pratiques abusives et/ou illégales, tant en ce qui concerne les aspects réglementaires et l'assistance aux victimes que les politiques menées en matière d'éducation, de formation et d'information de toutes les parties concernées.

6.7 Afin de stimuler une économie sociale de marché en matière de crédit, le CESE juge qu'il est important de créer et de développer les entreprises de l'économie sociale telles que les coopératives⁽¹²⁾. Il appartient également aux pouvoirs publics de soutenir et de promouvoir la création et le fonctionnement de ce type d'entreprises⁽¹³⁾.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹¹⁾ UNI (proposition de norme pour l'éducation financière du citoyen – exigences applicables aux prestations), janvier 2010.

⁽¹²⁾ Cf. «Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis» («Résistance du modèle d'entreprise coopérative en temps de crise»), Organisation internationale du travail, 2009.

⁽¹³⁾ Cf. JO C 318 du 23.12.2009, p. 22.

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Statut de la fondation européenne»
(avis d'initiative)**

(2011/C 18/06)

Rapporteuse: M^{me} HELLAM

Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Statut de la fondation européenne».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Recommandations et conclusions générales

1.1 Le présent avis d'initiative présente quelques réflexions et propositions sur l'élaboration d'un statut européen adapté aux fondations, et propose des lignes directrices qui pourraient régir un tel statut.

1.2 L'examen des besoins et des opportunités confirme la nécessité d'un projet de droit européen des sociétés en faveur des fondations, afin de leur fournir un instrument adapté facilitant leurs activités sur le marché intérieur. Une étude récente ⁽¹⁾ et les professionnels ⁽²⁾ ont mis en évidence une augmentation significative au cours des dix dernières années du nombre de fondations et de fondateurs qui veulent développer des opérations et une coopération transnationales. Leurs témoignages montrent également que les fondations qui mènent des activités transfrontalières rencontrent plusieurs obstacles, y compris juridiques, qui augmentent leurs coûts de transaction et réduisent donc d'autant le montant total de leurs moyens disponibles pour mener leurs actions de bien public.

1.3 Le secteur des fondations, ainsi que les organisations et les réseaux qui le représentent au niveau de l'UE ⁽³⁾, ont appelé de leurs vœux à de nombreuses reprises un tel statut de la fondation européenne, car il apporte la réponse présentant le meilleur rapport coût-efficacité à la question des obstacles transfrontaliers et il permet ainsi de stimuler les activités des fondations dans toute l'Europe.

1.4 Dans ce contexte, le CESE appelle la Commission à présenter, en vue de soutenir les activités d'utilité publique, une proposition de règlement sur le statut de la fondation européenne pour adoption dès que possible par le Conseil et le Parlement européen.

1.5 Le CESE estime que le statut de la fondation européenne constitue un moyen essentiel de placer les citoyens au cœur du marché intérieur et de rapprocher l'Europe des citoyens.

1.6 Le CESE estime que le statut de la fondation européenne peut constituer un nouveau mécanisme de soutien au bien public européen et aux actions citoyennes, ainsi qu'une réponse aux principales préoccupations et aux urgences socio-économiques en Europe dans des domaines tels que la connaissance et l'innovation, la recherche médicale, la santé et les services sociaux, l'environnement et le développement régional, l'emploi et la formation professionnelle, la conservation du patrimoine naturel et culturel, la promotion des arts et de la diversité culturelle, la coopération internationale et le développement.

1.7 Pour qu'il soit efficace et attrayant, le nouveau statut devra proposer des règles claires et complètes en matière de création, d'activités et de surveillance, et posséder une authentique dimension européenne. Il facilitera les activités, les donations et la coopération transfrontalières en constituant un outil de gestion efficace pour des buts d'utilité publique, tout en offrant un label européen reconnu.

2. Observations générales

2.1 Portée et contexte institutionnel

2.1.1 L'objectif du présent avis d'initiative est d'examiner la possibilité d'établir un statut de la fondation européenne (SFE) qui aiderait les fondations et les fondateurs développant de plus en plus leurs activités transfrontalières à surmonter les obstacles juridiques civils et fiscaux, et à conférer dès le départ une dimension européenne à la création de nouvelles fondations.

2.1.2 En novembre 2009, la direction générale «Marché intérieur et services» de la Commission européenne a publié les résultats d'une consultation publique ⁽⁴⁾ sur un statut de la fondation européenne qui a suscité de nombreuses réactions notamment du secteur sans but lucratif et témoigne du fort soutien de ce dernier à un tel statut.

⁽¹⁾ Étude de faisabilité sur un statut de la fondation européenne, 2009

⁽²⁾ Le centre européen des fondations (EFC), la principale organisation rassemblant les fondations d'utilité publique à l'échelle de l'Union, a mis cette tendance en lumière. Deux tiers de ses membres sont actifs dans d'autres pays que leur État d'origine.

⁽³⁾ Centre européen des fondations, réseau des associations de donateurs et fondations en Europe, réseau des fondations européennes.

⁽⁴⁾ Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_fr.htm.

2.1.3 En février 2009, la Commission européenne a publié une étude de faisabilité sur le statut de la fondation européenne⁽⁵⁾. Cette étude décrit les avantages potentiels de ce statut s'agissant de la réduction ou de la suppression des coûts financiers et des charges administratives inutiles, qui faciliteraient les travaux des fondations désireuses de poursuivre leurs activités dans différents pays de l'UE.

2.1.4 Par ailleurs, deux acteurs de terrain ont également formulé des recommandations au sujet du statut de la fondation européenne:

- le centre européen des fondations a présenté en 2005 une proposition de statut européen pour les fondations⁽⁶⁾;
- des experts du droit des fondations et du droit fiscal ont réalisé en 2006 un projet de recherche sur le thème «La fondation européenne – une nouvelle approche juridique»⁽⁷⁾.

2.1.5 Le 4 juillet 2006, le Parlement européen a adopté une résolution sur les perspectives en matière de droit des sociétés⁽⁸⁾, qui demande à la Commission de poursuivre l'élaboration de textes législatifs européens pour d'autres formes juridiques, telles que la fondation européenne.

2.1.6 Le CESE s'est félicité dans son avis de 2009 sur la diversité des formes d'entreprise⁽⁹⁾ du lancement des travaux sur le statut de la fondation européenne et a demandé à la Commission de conclure l'analyse d'impact au début de 2010 en présentant une proposition de règlement qui permette aux fondations de portée européenne d'opérer sur un pied d'égalité dans le marché intérieur.

2.1.7 En 2006, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé⁽¹⁰⁾ qu'une différence de traitement fiscal entre les fondations reconnues d'utilité publique résidentes et non résidentes entrave de manière injustifiée la libre circulation des capitaux, mais seulement dans le cas où l'État membre lui reconnaît le statut d'utilité publique selon sa propre législation.

2.1.8 Dans le cas de donations transfrontalières⁽¹¹⁾, la Cour a jugé que les réglementations fiscales qui font subir une discrimination aux donations versées à des organisations reconnues d'utilité publique dans un autre État membre ne sont pas compatibles avec le traité CE, dans la mesure où il convient de considérer que les organisations bénéficiaires établies dans d'autres États membres sont «équivalentes» aux organisations reconnues d'utilité publique résidentes.

⁽⁵⁾ Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_fr.htm.

⁽⁶⁾ Voir: <http://www.efc.be/SiteCollectionDocuments/EuropeanStatuteUpdated.pdf>. (disponible en anglais uniquement).

⁽⁷⁾ Voir: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347_2.pdf. (disponible en anglais uniquement).

⁽⁸⁾ P6_TA(2006)0295.

⁽⁹⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22

⁽¹⁰⁾ Affaire Stauffer C-386/04.

⁽¹¹⁾ Affaire Persche C-318/07.

2.2 Commentaires: le secteur des fondations dans l'UE

2.2.1 Le secteur européen des fondations représente une force économique considérable⁽¹²⁾ grâce à ses actifs de 350 milliards à environ 1 000 milliards d'euros et ses dépenses annuelles de 83 milliards à 150 milliards d'euros. Par ailleurs, un nombre important de pays européens sont sur la voie d'une croissance soutenue du secteur des fondations.

2.2.2 Les fondations jouent un rôle important sur le marché du travail. Les 110 000 fondations recensées par l'étude de faisabilité sur le statut de la fondation européenne emploient directement à plein temps de 750 000 à 1 million de personnes dans l'UE⁽¹³⁾. Les bourses et les fonds qu'elles octroient aux organisations et aux particuliers viennent également soutenir l'emploi et l'engagement volontaire.

2.2.3 La grande majorité des fondations dans l'UE reposent sur des actifs et exercent leurs activités en fonction d'objectifs d'utilité publique. En règle générale, elles n'ont ni membres ni actionnaires, et elles revêtent la forme d'organismes distincts à but non lucratif. Elles disposent d'une source de revenus établie, fiable et irrévocablement affectée à une finalité d'utilité publique. Elles peuvent tirer leurs revenus d'une dotation, c'est-à-dire d'un capital fourni par un individu, une famille, une entreprise ou une autre organisation. Celui-ci peut prendre la forme de biens «meubles»: argent liquide, actions, obligations, œuvres d'art, droits d'auteur, licences de recherche, ou de biens «immobiliers»: terres et biens immobiliers, tels que des musées ou des centres de soins. Elles tirent également leurs revenus d'autres sources, telles que par exemple les legs et les dons, les appels à la générosité du public, les revenus de leurs propres activités, les contrats ou les recettes de loterie.

2.2.4 Les fondations présentes dans l'UE exercent leurs activités dans des domaines et sur des projets très variés qui profitent directement aux citoyens, et qui sont essentiels au développement d'une Europe des citoyens: connaissance, recherche et innovation, services sociaux et santé, recherche médicale, environnement, développement régional, emploi et formation professionnelle, conservation du patrimoine naturel et culturel, promotion des arts et culture, coopération internationale et développement.

2.2.5 Un nombre croissant de fondations et de fondateurs mènent des activités transfrontalières. Toutefois, ils rencontrent à cet occasion des obstacles relevant du droit administratif, civil et fiscal, que l'étude de faisabilité met en évidence, à savoir, entre autres:

- les disparités entre législations nationales: de nouvelles initiatives européennes sont retardées ou abandonnées en raison de l'absence d'outils juridiques appropriés;
- la difficulté de la reconnaissance de la personnalité juridique des fondations étrangères;
- l'insécurité juridique liée à la reconnaissance au niveau national du caractère «d'intérêt général» que revêtent les activités transfrontalières et le statut d'utilité publique des fondations résidentes;

⁽¹²⁾ Voir le résumé succinct de l'étude de faisabilité ad1.

⁽¹³⁾ Voir note de bas de page n° 12.

- les charges administratives et les coûts engendrés par la création de filiales dans d'autres pays;
- l'impossibilité de transférer le siège d'une fondation dans un autre État membre;
- les obstacles fiscaux: les organismes non résidents font l'objet d'une discrimination en la matière.

2.3 La nécessité de créer un outil adapté aux besoins des fondations.

2.3.1 Il serait irréaliste d'espérer harmoniser les très nombreuses lois régissant les fondations dans les États membres⁽¹⁴⁾, notamment au regard de la disparité de leurs dispositions relatives à l'objet, aux conditions d'établissement, à la gouvernance et à la comptabilité des fondations⁽¹⁵⁾.

2.3.2 Aucun des outils juridiques européens existants⁽¹⁶⁾ mis en place pour soutenir la croissance des activités – ou la coopération entre – des sociétés privées et des organismes publics à travers les frontières dans l'UE, ne répond aux besoins et aux spécificités des fondations, en tant qu'organismes privés à but non lucratif qui poursuivent un objectif d'intérêt public et sont dépourvus d'actionnaires ou de membres contrôlant leurs opérations.

2.3.3 Il est devenu nécessaire de réfléchir à l'élaboration d'un statut de la fondation européenne qui soit accessible aux fondations et adapté à leurs besoins, afin de faciliter leurs activités et leurs alliances dans le cadre du marché unique, de leur permettre ainsi de mettre en commun des ressources provenant de différents pays et de conférer dès le départ une dimension européenne à la création de fondations européennes afin de soutenir les activités d'utilité publique.

3. Pour un statut de la fondation européenne: objectifs fondamentaux et structure

3.1 Objectifs et avantages

3.1.1 Le statut de la fondation européenne est un choix politique judicieux destiné à favoriser les activités d'utilité publique des fondations dans toute l'UE. Il permettrait en effet de:

- renforcer le cadre juridique européen pour les fondations;
- réduire les obstacles juridiques et administratifs;
- encourager le lancement de nouvelles activités;
- faciliter les activités transfrontalières, permettant le partenariat dans le cadre du marché unique;
- renforcer la transparence;

⁽¹⁴⁾ Voir: Centre européen des fondations – les régimes juridiques et fiscaux des fondations dans l'UE: <http://www.efc.be/Legal/Pages/FoundationLegalandFiscalCountryProfiles.aspx>. (en anglais).

⁽¹⁵⁾ Voir: Centre européen des fondations – éléments de comparaison des droits des fondations - <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>. (en anglais).

⁽¹⁶⁾ À savoir le groupement européen d'intérêt économique, la société européenne, la société coopérative européenne, le groupement européen de coopération territoriale.

- offrir un outil de gestion efficace afin de soutenir des buts d'utilité publique;
- assouplir les formalités liées aux donations dans le cadre des activités transfrontalières des personnes tant physiques que morales;
- contribuer au processus d'intégration économique et consolider la société civile européenne dans le contexte actuel mondialisé où des menaces et des défis communs appellent une approche européenne claire et précise.

3.1.2 Les avantages apportés par un statut de la fondation européenne seraient multiples, notamment:

- efficacité et simplification: ce statut permettrait la création d'une fondation européenne enregistrée dans un État membre, qui serait également reconnue dans les 26 autres. Elle pourrait agir dans toute l'UE selon un ensemble unique de règles et un système cohérent de gestion et de rapport. Ce statut contribuerait à surmonter les obstacles actuels et à faciliter les activités transfrontalières;
- responsabilité: le statut de la fondation européenne clarifierait le concept de fondation en offrant une définition commune des «fondations poursuivant des buts d'utilité publique» pour toute l'UE, étant donné que le terme «fondation» est actuellement utilisé de manière bien trop vague en référence à des activités très variées. En établissant une référence, il pourrait avoir des effets positifs sur la gouvernance des fondations en général;
- avantages économiques: les fondations qui choisissent ce statut pourraient non seulement réduire les coûts liés à leurs activités transfrontalières, mais seraient également reconnues tant par les administrations publiques que par le grand public, grâce à un «label» européen qui inspire confiance. Ce statut faciliterait la mise en commun des ressources au profit d'activités menées pour le bien public et pourrait attirer des investissements étrangers. Il pourrait avoir des effets bénéfiques sur le comportement des donateurs et les dons;
- avantages politiques et civiques: le développement d'activités et de coopérations transnationales favoriserait l'intégration européenne dans des domaines intéressant les habitants de l'UE. Le statut de la fondation européenne pourrait fournir un outil de gestion solide et flexible pour soutenir l'action citoyenne au niveau de l'UE afin de faire face aux urgences et aux problèmes mondiaux.

3.2 Caractéristiques essentielles

3.2.1 Un statut de la fondation européenne efficace devrait suivre plusieurs principes majeurs et présenter certaines caractéristiques fondamentales. Il serait un outil d'utilité publique supplémentaire, optionnel, régi principalement par la législation européenne et venant compléter les règles nationales et régionales.

3.2.2 Un statut de la fondation européenne pourrait être constitué selon les principes suivants, qui devront être détaillés en coopération avec les parties concernées. Il devrait:

3.2.2.1 être un instrument optionnel et additionnel auquel peuvent recourir les fondateurs et les fondations actifs dans plusieurs États membres, au lieu d'établir plusieurs fondations régies chacune par les lois nationales des différents États membres de l'UE. Il ne remplacerait pas les lois existantes des États membres régissant les fondations;

3.2.2.2 être simple et complet dans la plupart des aspects du droit des fondations. Les domaines juridiques faisant l'objet d'un renvoi à la loi nationale devraient être les plus rares possibles. En utilisant un seul outil juridique, les fondateurs pourront faire l'économie des coûts liés à la mise en conformité et mettre en place une structure de gouvernance qui serait comparable dans tous les États membres;

3.2.2.3 être facilement accessible. La fondation européenne pourrait être établie à perpétuité ou pour une durée limitée par le testament d'une personne physique résidente dans l'UE, par un acte notarié par des personnes physiques et morales résidentes dans l'UE, par la transformation d'une fondation d'utilité publique existante, établie légalement dans un État membre de l'UE, en une fondation européenne ou par fusion entre fondations d'utilité publique établies légalement dans un ou plusieurs États membres de l'UE. Un avis d'établissement de la fondation européenne serait alors publié au Journal officiel;

3.2.2.4 permettre de poursuivre uniquement des buts d'utilité publique. La définition des buts d'utilité publique pourrait être illustrée au moyen d'une liste ouverte, afin de préserver une certaine flexibilité⁽¹⁷⁾. Une fondation européenne serait considérée d'utilité publique si:

- 1) elle sert l'intérêt public au sens large à l'échelle européenne/internationale, soit en mettant en œuvre ses propres programmes, soit en aidant des particuliers, des associations, des institutions ou d'autres organismes; et
- 2) le but dans lequel elle est établie comprend la promotion de l'intérêt public dans un ou plusieurs domaines définis comme d'utilité publique;

3.2.2.5 donner une dimension européenne: le statut de la fondation européenne serait destiné à des activités à caractère européen au sens large, c'est-à-dire des activités menées dans plus d'un État membre;

3.2.2.6 fixer un montant minimum de capital. Ce dernier serait un gage du sérieux des buts et des activités de la fondation européenne, et protégerait davantage les créanciers, mais il ne devrait pas dissuader le lancement de petites initiatives.

3.2.2.7 ne pas établir de statut «formel» de membre, mais autoriser une structure de participation qui ne peut cependant pas se substituer aux droits et aux obligations de la structure de gouvernance;

3.2.2.8 permettre, dans la limite des buts d'utilité publique de la fondation européenne, de mener des activités économiques, directement ou par l'intermédiaire d'une autre entité légale, à condition que tout revenu ou bénéfice soit utilisé dans un but d'utilité publique;

3.2.2.9 établir le droit de détenir des biens meubles et immeubles, de recevoir et de détenir des dons ou des subventions de toutes sortes, y compris des actions ou d'autres titres négociables provenant de sources légales;

3.2.2.10 imposer un siège social enregistré dans l'UE. Ce dernier pourrait être transféré dans un autre État membre sans qu'il soit nécessaire de liquider ou de créer une nouvelle entité légale;

3.2.2.11 fixer des règles claires en matière de transparence et de comptabilité. Une fondation européenne devrait tenir un registre de toutes ses transactions financières, utiliser des voies financières officielles et adresser chaque année un état de ses comptes et un rapport d'activité à l'autorité compétente. Les organismes de taille plus importante devront faire auditer leurs comptes;

3.2.2.12 exposer des règles claires en matière de gouvernance et de responsabilité pour la fondation européenne, tout en laissant aux fondateurs ou au directoire la liberté de définir leur organisation interne au moyen des statuts propres de la fondation européenne. Des statuts-types pourraient être présentés à titre d'exemple. Il y a lieu que ces statuts contiennent des dispositions empêchant les conflits d'intérêt.

4. Loi applicable

4.1.1 La proposition de SFE indiquerait les différentes sources de droit applicable: le règlement européen relatif au statut de la fondation européenne, les statuts des fondations européennes, et les autres lois européennes ou nationales.

4.1.2 Il convient non seulement que la législation relative au statut de la fondation européenne soit globale, mais également qu'elle soit claire et simple. Les raisons en sont évidentes: cette clarté facilitera la mise en conformité des fondations européennes avec la législation, et aidera les organes chargés de la surveillance à faire appliquer la législation.

4.1.3 La proposition relative au statut de la fondation européenne devrait établir le cadre dans lequel les fondations européennes sont créées, opèrent et rendent des comptes. Dans les domaines qu'elle régirait (par exemple la création, l'enregistrement, le but, le capital, le siège social, la personnalité juridique, la capacité juridique, les responsabilités des dirigeants, la transparence et les exigences de reddition des comptes), la législation devrait être globale et ne pas se référer aux lois nationales. Ceci garantira l'unité, la clarté et la sécurité que le statut devrait fournir aux tiers, aux partenaires et aux donateurs.

⁽¹⁷⁾ La proposition d'un statut pour la fondation européenne présentée par le centre européen des fondations en 2005 établit une liste ouverte.

4.1.4 En ce qui concerne la surveillance, la supervision des fondations européennes pourrait être déléguée à des autorités compétentes désignées dans les États membres sur la base de normes établies conjointement au sujet du statut de la fondation européenne en ce qui concerne les exigences d'enregistrement, d'information et de surveillance fixées par le règlement relatif au statut de la fondation européenne.

4.1.5 Pour les questions non couvertes par la législation relative au statut de la fondation européenne, les dispositions d'autres actes législatifs européens ou nationaux seraient d'application.

4.1.6 Dans le domaine fiscal, la compétence de déterminer le traitement fiscal de la fondation européenne reviendrait à l'administration fiscale de l'État membre dans lequel cette fondation européenne est assujettie à l'impôt.

4.1.7 Les États membres de l'UE accordent un traitement fiscal spécifique aux fondations poursuivant des buts d'utilité publique⁽¹⁸⁾. Une différence de traitement fiscal entre les organismes d'utilité publique et/ou de bien public nationaux et étrangers pourrait selon les experts être contraire au traité CE, notamment en ce qui concerne les donations, les héritages ou l'impôt sur les legs et les dons, ainsi que les revenus de fonda-

tions provenant de l'étranger. Une fondation européenne devrait dès lors être en mesure de bénéficier des avantages fiscaux que les législateurs nationaux ont accordé aux fondations résidentes, y compris l'exemption de l'impôt sur le revenu, des impôts sur les dons et les héritages, des impôts sur la valeur et/ou le transfert de leurs actifs⁽¹⁹⁾.

4.1.8. En ce qui concerne le traitement fiscal des fondateurs et des donateurs d'une fondation européenne, tout fondateur ou donateur en faveur d'une fondation européenne, que ce soit dans un État membre ou hors de ses frontières, devrait bénéficier de la même déduction fiscale ou du même crédit d'impôt qu'il aurait obtenus s'il avait effectué une donation à un organisme poursuivant des buts d'utilité publique dans l'État membre du donateur.

4.1.9 Dans le domaine de la fiscalité indirecte, le CESE a demandé à la Commission, dans son avis sur la diversité des formes d'entreprise⁽²⁰⁾, d'encourager les États membres à étudier la possibilité de leur faire bénéficier de mesures compensatoires sur la base de leur utilité publique avérée ou de leur contribution reconnue au développement régional.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ Une synthèse des règles fiscales applicables aux fondations est disponible dans les «éléments de comparaison des droits des fondations» publié par le centre européen des fondations en 2009; voir: <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>. (disponible en anglais uniquement).

⁽¹⁹⁾ Voir «La fondation européenne – une nouvelle approche juridique» – http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347_2.pdf.

⁽²⁰⁾ Voir note de bas de page n° 9.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le secteur naval européen face à la crise actuelle»

(2011/C 18/07)

Rapporteur: **M. Marian KRZAKLEWSKI**

Corapporteur: **M. Enrique CALVET CHAMBON**

Le 16 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 le thème:

«Le secteur naval européen face à la crise actuelle».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 avril 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 168 voix pour, 14 voix contre et 12 abstentions

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen constate avec beaucoup d'inquiétude que l'industrie navale de l'UE se trouve dans une situation de crise profonde, qui a pour caractéristiques une déroute totale pour ce qui est des commandes nouvelles, de gros problèmes de financement pour celles qui figurent encore sur ses carnets, des capacités de production excédentaires dans le secteur de la construction de navires marchands, la perte irréversible de postes de travail, couplée à des annonces de licenciements supplémentaires, ou encore la montée ininterrompue du nombre de faillites et de liquidations de chantiers navals et d'entreprises connexes.

1.2 Le Comité a la conviction que face à cette situation critique, il est nécessaire d'élaborer une stratégie européenne commune, qui assure l'avenir de l'industrie navale de l'Union européenne, et de coordonner les initiatives prises par les États membres dans ce domaine. Les premiers éléments de cette démarche devraient être définis et mis en œuvre d'ici la mi-2010 au plus tard et aborder les besoins suivants, parmi les plus urgents:

- la stimulation de la demande (voir paragraphes 4.1 et 4.1.1),
- le financement, notamment en prolongeant au-delà de 2011 les actions à «l'encadrement des aides d'État à la construction navale»,
- le dégagement de moyens concernant l'emploi (dont les aides en cas de fermeture de chantiers navals),
- une réaction à la situation d'inégalité dans les conditions de jeu de la concurrence.

Dans ces actions, il convient d'éviter les incitants à effets négatifs, susceptibles d'entraver la compétitivité.

1.3 Étant donné qu'il n'existe pas de dispositions commerciales contraignantes qui seraient applicables au secteur de la construction navale dans le monde entier, le Comité estime qu'il y a lieu d'exiger de la Commission de mener des démarches nettement plus énergiques et percutantes pour défendre cette activité stratégique. En l'absence d'un accord international sous l'égide de l'OCDE, l'Union doit lancer directement et de manière résolue des actions qui protègent cette industrie face à la concurrence déloyale.

1.4 Les décideurs européens et nationaux, les entreprises du secteur et les partenaires sociaux doivent entreprendre rapidement des actions pour réaliser un projet ⁽¹⁾ élaboré de concert et dont l'objectif politique sera fondé sur les principes suivants:

- garder en Europe une base industrielle forte et compétitive pour ce secteur de haute technologie, capable de procurer à l'avenir un fort volume d'emplois durables,
- éviter les actions de licenciement, témoignant d'une approche à courte vue, dans les phases de détérioration conjoncturelle, maintenir l'emploi et – ce point est tout aussi important – conserver une main-d'œuvre hautement qualifiée dans ce secteur hautement stratégique,
- mettre particulièrement l'accent sur les avantages qu'offre le transport maritime du point de vue de l'écologie et des économies d'énergie (l'industrie navale européenne, en particulier le sous-secteur de l'équipement naval, présente de fortes potentialités pour améliorer la situation sous ces deux aspects),
- assurer la cohésion pour ce qui concerne les régions littorales en péril, où l'activité navale est actuellement implantée,

⁽¹⁾ Un projet de réaction à la situation de crise dans laquelle se trouve l'industrie navale a déjà été élaboré à Bremerhaven, lors d'une réunion de représentants de haut niveau organisée dans le cadre de l'initiative LeaderShip.

- empêcher la capacité de la construction navale de descendre sous le seuil de la masse critique, à défaut de quoi l'UE ne serait plus en mesure, à l'avenir, de fabriquer des navires,
- préserver le savoir-faire européen en matière de financement de la construction de bateaux ⁽²⁾,
- préserver les compétences maritimes de l'Europe, y compris dans le domaine scientifique et celui de l'enseignement supérieur,
- doter le secteur d'un potentiel important pour ce qui concerne la croissance, l'esprit d'innovation et l'élargissement du champ de la recherche et du développement,
- comprendre que les initiatives en cours en faveur du secteur ont un coût bien moindre que l'inaction: il suffit de voir l'exemple des États-Unis ⁽³⁾.

1.5 Le Comité lance un appel au Conseil, à la Commission et au Parlement pour que l'UE donne rang d'objectif stratégique et prioritaire au maintien de la masse critique requise dans le secteur de la construction et de la réparation navales en Europe. Une telle démarche est indispensable:

- pour garder un contrôle sur les progrès en matière d'environnement et d'énergie qui sont accomplis dans le domaine du transport, ainsi que sur l'accroissement de son efficacité énergétique,
- pour ne pas perdre un apport technologique qui est important pour l'industrie européenne et influe sur d'autres secteurs (économies externes), en ayant bien conscience qu'un chantier naval qui a fermé ses portes ne les rouvrira plus,
- pour exploiter les gisements futurs de croissance, comme l'utilisation de l'énergie éolienne, dont l'Europe ne pourra tirer profit que si elle met à profit ses capacités en matière de construction navale,
- pour maintenir une capacité de réaction suffisante en toute conjoncture historique, étant donné qu'en situation de crise, tout vaisseau devient un élément stratégique de combat, remarque qui s'applique également aux navires marchands,

⁽²⁾ Jusqu'à présent, le marché du crédit à la construction navale a été dominé par l'Europe. Pour préserver et développer ce savoir-faire, il y a lieu d'instaurer un système européen de garantie qui permette aux chantiers navals d'assurer le financement des commandes actuelles et futures. L'Europe se doit de garder et d'étendre encore sa fonction de pôle financier de l'industrie navale.

⁽³⁾ Dans ce pays, l'effet économique de la perte de la masse critique nécessaire a été qu'après la crise du secteur, les coûts de fabrication de nouvelles unités ont augmenté de 300 %.

- pour conserver une main-d'œuvre qualifiée et un seuil minimal de recherches de haut niveau dans l'industrie navale, sous peine qu'elles ne passent en totalité dans des mains non européennes, pour des domaines tels que le transport, le développement durable, la protection de l'environnement ou l'excellence technologique dans l'innovation.

1.6 Le Comité tient à souligner que perdre la masse critique nécessaire dans le domaine naval aboutira à ce que des établissements qui forment des ingénieurs et des techniciens spécialisés ou encore des écoles professionnelles d'ouvriers qualifiés fermeront leurs portes ou disparaîtront, avec pour corollaire que sur le plan de la matière grise aussi, l'Europe risque de ne plus avoir le poids minimum nécessaire pour affronter ses rivaux commerciaux et politiques.

1.7 Le Comité estime que comme pour d'autres branches d'activité, par exemple l'automobile, les États membres doivent déployer des efforts communs, afin d'agir de concert au niveau européen dans le but de donner à ce secteur la capacité de survivre à la crise, grâce au lancement rapide de mesures d'urgence qui tiennent compte de sa spécificité.

1.7.1 Ces interventions doivent:

- aboutir à assurer de nouvelles commandes dans les plus brefs délais,
- dans les phases de mauvaise conjoncture, donner la possibilité aux chantiers navals et aux entreprises qui fonctionnent en synergie avec eux de préserver leur lien avec leurs travailleurs dotés des qualifications indispensables, le but étant qu'une crise passagère ne débouche pas sur la perte irrémédiable d'un capital de connaissances.

1.8 En ce qui concerne la politique d'emploi dans le secteur, le Comité considère qu'il s'impose de mobiliser tous les moyens pour y éviter les mises à pied. Il faut y retenir les travailleurs qualifiés et compétents, catégorie de personnel pour laquelle il était déficitaire voici quelques années encore. Pour la durée de la crise dans cette branche d'activité, les pouvoirs publics doivent établir un cadre européen commun pour régir des dispositifs de travail à horaire réduit qui assurent l'égalité des conditions de concurrence en Europe et défendent l'emploi d'une manière accessible à tous les travailleurs menacés.

1.8.1 Cet encadrement devra garantir le maintien des postes de travail et, chaque fois que possible, de leur pouvoir d'achat, ainsi que le droit, pour tous les salariés, de recevoir et suivre des formations et actions de requalification. Les programmes visant à former et requalifier les travailleurs des chantiers navals sont nécessaires tant afin d'améliorer leurs compétences personnelles que d'y élever le niveau global des qualifications.

Recommandations et propositions spécifiques du Comité

1.9 S'agissant de renouveler d'urgence les flottes pour des raisons environnementales, il y a lieu d'accélérer l'action au niveau européen. À cette fin, on se devra de tirer parti des possibilités offertes par l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, de 2008. Vu leur caractère prioritaire, il est également opportun de régler les questions écologiques à l'échelle internationale, par le biais de l'Organisation maritime internationale. Ce processus est déjà engagé.

1.10 Les États membres et l'UE doivent se saisir du problème du financement durable du secteur naval. Il convient dès lors de créer, en collaboration avec la Banque européenne d'investissement (BEI), un instrument européen de financement des chantiers navals. Le secteur, les décideurs politiques et la BEI, auront à étudier comment cette activité pourra avoir accès aux ressources de celle-ci afin de diffuser les technologies écologiques et le transport propre.

1.11 Il s'impose de contrôler plus étroitement les pratiques entrepreneuriales des armateurs, afin d'éviter qu'ils n'utilisent des subventions européennes et nationales pour acquérir des bâtiments auprès de chantiers navals situés en dehors de l'Union.

1.12 Il est indiqué d'encourager et de promouvoir un démantèlement ou une modernisation (réaménagement) des bâtiments usagés qui soit compatible avec l'environnement et l'économie, les chantiers de démolition qui assurent cette activité devant être à la hauteur des exigences européennes en matière de qualité.

1.13 Le Comité soutient l'initiative LeaderShip 2015, en ce qu'elle fournit à tous les intervenants un cadre appréciable pour élaborer en commun une politique à destination du secteur naval. Il convient de l'élargir également à d'autres secteurs de l'économie.

1.13.1 Il convient également d'élaborer au titre de LeaderShip 2015 un plan d'action dynamique et hardi, qui s'attachera à renforcer l'industrie navale européenne et à y maintenir des emplois exigeant de hautes qualifications, tout en apportant des réponses aux défis qui se posent à elle en matière de préservation de l'environnement. Les propositions élaborées dans le cadre de LeaderShip 2015 doivent être concrétisées par toutes les parties intéressées, en particulier les institutions européennes et les États membres.

1.14 Le Comité recommande aux partenaires sociaux d'exploiter tout particulièrement, durant la phase de crise, les possibilités qu'offre le dialogue social pour élaborer des stratégies communes d'avenir: dans la lutte à mener contre les défis présents et futurs du secteur naval, il constitue une plate-forme pour introduire des conceptions et solutions partagées. Dans ce contexte, il est également nécessaire de s'accorder sur des normes sociales applicables aux travailleurs des chantiers navals européens et de les transposer dans la pratique.

1.14.1 Le Comité estime qu'utiliser dans ce secteur les principes de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) devrait contribuer à lui imprimer un développement durable.

1.14.2 Le Comité préconise d'avoir recours à des outils concrets pour maintenir le lien entre les travailleurs et leur entreprise pendant les longues périodes de creux dans les commandes, avec des dispositifs comme les bureaux de reconversion, la formation subsidiée, etc.

1.14.3 Une possibilité à examiner est l'octroi temporaire au secteur naval d'une certaine partie des aides «sociales» (FSE⁽⁴⁾, Fonds européen de développement régional, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation).

(⁴) Fonds social européen.

1.15 Le Comité est favorable à la création, dans les délais les plus brefs, d'un conseil sectoriel pour l'emploi et les compétences dans le secteur naval, conformément à la nouvelle stratégie de la Commission, qui prévoit l'institution de tels organes.

1.16 Eu égard à l'enjeu capital que constitue la production de bâtiments «verts» et peu gourmands en énergie pour la pérennité du secteur naval, il convient de tendre à ce que les entreprises de construction navale, les établissements d'enseignement et les pouvoirs publics, assurent des programmes de formation et de requalification qui promeuvent et développent un ensemble d'aptitudes et de compétences propre à permettre une transition efficace vers l'utilisation de tels navires, dont les émissions et la consommation énergétique sont faibles. Le Comité soutient l'idée de doter tous les travailleurs du secteur de «qualifications vertes».

1.16.1 Il y a lieu d'utiliser dans le secteur naval des instruments tels que le système européen de transfert de crédits pour l'enseignement et la formation professionnels (ECVET), le cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité (CERAQ) et le cadre européen des certifications (CEC), afin de faciliter la mobilité et d'augmenter la compétitivité et la productivité.

1.17 On demandera à l'industrie navale d'amplifier ses objectifs et ses activités (milieu maritime, aquaculture, production énergétique en mer, dimension arctique, etc.).

1.18 De même, il est nécessaire d'orienter les efforts technologiques (et donc la recherche) vers de nouveaux champs et de renforcer le rôle des plates-formes technologiques, comme Waterborne, et leur coopération.

1.19 À la Commission, il doit être demandé d'accroître son soutien et d'accélérer ses actions pour ce qui concerne le transport maritime à courte distance, les autoroutes de la mer et les bateaux aptes à assurer ces prestations, qui concrétisent les impératifs écologiques et énergétiques européens.

1.20 Dans l'exploration de pistes pour les chantiers navals européens, le Comité estime que l'on ne peut oublier d'examiner des producteurs d'équipements pour navires, activité qui leur est directement liée mais se trouve en nettement meilleure posture, notamment parce que les firmes concernées peuvent plus facilement procéder à des transferts d'activité. Il vaut dès lors la peine de déterminer les raisons de ces situations contrastées et d'en tirer des conclusions qu'il serait possible de prendre en compte lors de la recherche de solutions valables pour les chantiers navals européens.

Le Comité a l'intention d'élaborer ultérieurement un rapport sur ce secteur et son influence sur celui de la construction navale.

2. Introduction: justification et but de l'avis

2.1 L'industrie navale européenne⁽⁵⁾ ressent tout particulièrement les effets de la crise actuelle, du fait des facteurs suivants:

— ses besoins financiers spécifiques, plus importants que dans le cas d'autres secteurs d'activité,

(⁵) Pour la définition de cette notion, voir le glossaire annexé au présent avis.

- son énorme sensibilité aux fluctuations du commerce mondial, lequel présente actuellement, pour ce qui est de la demande en produits de la construction navale, une tendance baissière marquée, qui résulte pour une large partie de la croissance record qu'a connue dans le monde le nombre de vaisseaux de la flotte marchande, dont les surcapacités dépassent nettement l'augmentation des besoins dans le secteur du transport maritime,
- la concurrence qui se développe, en particulier de la part de pays qui pratiquent une politique d'interventionnisme en faveur de l'industrie navale et ont donné à ce secteur un statut d'enjeu stratégique,
- l'irruption de la crise à un moment où l'on relève, dans le monde entier, un très fort excédent de capital matériel, qui dépasse nettement les besoins,
- l'arrivée de cette même crise alors que bon nombre des chantiers navals européens se trouvent dans une phase avancée de restructuration radicale, de modernisation et de développement technologique, opérations dont le déroulement s'est souvent avéré très douloureux, comme le montre l'exemple de ceux de Pologne,
- les spécificités du secteur (haute intensité en investissements, longueur du cycle de production, fabrication de prototypes et non de séries, etc.), qui induisent certaines contraintes incontournables et, en cas de crises graves, obligent à prendre des décisions drastiques, comme la fermeture d'installations.

2.2 L'industrie navale européenne court bel et bien le risque de perdre l'indispensable masse critique⁽⁶⁾ en ce qui concerne les chantiers navals de production, d'où la nécessité de tenir compte de ce facteur et d'évaluer les dommages potentiels que cette perte pourrait provoquer dans la perspective de l'Europe de demain, sous l'aspect tant économique, social et technologique que stratégique.

2.3 C'est pour les motifs susmentionnés que le Comité publie le présent avis, qui est axé sur les effets spécifiques de la crise pour le secteur de la construction navale. On y trouvera une tentative de description de ce phénomène d'un point de vue économique, social (emploi, qualité des postes de travail, conséquences régionales), technologique et stratégique.

2.4 Dans le présent avis, le Comité entreprend également de passer en revue et d'évaluer les réalisations de l'initiative Leader-Ship 2015, à mi-parcours de sa mise en œuvre, et s'efforce de répondre à la question de savoir comment il convient d'agir pour qu'elle débouche sur le succès et non l'échec, ainsi qu'à celle des moyens de l'actualiser face aux nouvelles réalités qu'a fait émerger la crise économique.

3. Les répercussions spécifiques de la crise pour le secteur de la construction navale

3.1 Eu égard à la spécificité tout à fait exceptionnelle que présente le secteur de la construction navale, il s'impose de souligner que cette industrie accumule des problèmes financiers

qui sont imputables tant à des problèmes permanents de financement⁽⁷⁾ qu'à la traversée d'une phase défavorable du cycle économique et au retrait d'investisseurs du tour de table destiné à régler des commandes déjà passées, sans compter les cas de plus en plus nombreux d'utilisation de bâtiments «de seconde main»⁽⁸⁾ dans le trafic commercial, et aboutissent à une situation où de graves menaces pèsent sur sa pérennité, d'autant que par rapport à d'autres branches d'activité, il a toujours éprouvé davantage de difficultés à se financer.

3.1.1 Le secteur naval européen ou, en tout cas, le sous-secteur que constituent les chantiers produisant des bâtiments de grand ou moyen tonnage, souffre également de l'absence de règles de jeu équitables face à ses compétiteurs et de la concurrence déloyale que lui livrent, et ce depuis des décennies, d'autres parties du monde. Jusqu'à présent, cette activité n'est toujours pas régie par un ensemble de règles commerciales qui auraient force contraignante dans le monde entier. En outre, on ne peut perdre de vue que la crise a mis en évidence les excédents de capacités productives de pays qui s'emploient à subventionner leur production nationale en permanence et sans retenue aucune.

3.1.2 Étant donné que ce secteur est confronté à une conjonction, inédite à ce jour, d'un grand nombre de facteurs défavorables, tels qu'on vient de les décrire, il n'est pas permis de traiter le problème avec lequel il se débat comme la énième récurrence d'un scénario classique: il convient bien plutôt d'y voir un défi neuf et crucial. On se doit de souligner que ces difficultés revêtent un caractère qui est plus financier qu'industriel ou structurel.

3.1.3 Néanmoins, c'est précisément en présence de cette crise que se dessine la possibilité de lancer des actions qui aboutissent à préserver et garantir la masse critique indispensable pour le maintien de hautes technologies dans ce secteur qui, pour menacer de s'effondrer, n'en joue pas moins un rôle capital pour le transport maritime. On déplorera qu'en ce moment même, les chantiers navals européens risquent bien de perdre ce volume critique.

3.2 Un comportement typique de l'industrie navale est de réagir avec un temps de retard à la reprise conjoncturelle. Confronté à un mécanisme aussi dommageable, le secteur a besoin d'être aidé, sous peine de subir des atteintes fatales, qui peuvent également se produire en cas de tarissement trop hâtif du flux des ressources déjà mobilisées pour l'assister en ces périodes.

3.2.1 La situation qui prévaut dans la construction navale est celle d'une succession d'épisodes d'essor et de repli. Le secteur de la fabrication de bateaux connaît ce phénomène depuis des décennies et les politiques sectorielles de l'UE se doivent d'anticiper les effets produits par ce type de cycle économique.

3.3 Lorsqu'on aborde les causes et les effets de la mauvaise passe que traverse le secteur, il y a lieu de mentionner l'environnement spécifique de pays comme la Pologne et la Roumanie, par exemple.

⁽⁶⁾ Définie comme le niveau minimal de production brute qui doit être assuré dans les chantiers des pays de l'UE afin de maintenir un secteur naval en activité sur le territoire de l'UE.

⁽⁷⁾ En raison de la faiblesse des marges bénéficiaires, les problèmes de financement deviennent de plus en plus importants (CÉSA, communauté des associations des chantiers navals européens).

⁽⁸⁾ Le surplus de navires excède largement l'augmentation des besoins du fret maritime: alignés bout à bout, ces nouveaux vaisseaux formeraient une chaîne d'une longueur de 60 milles marins, selon les services de recherche de Bloomberg et Clarkson.

La dramatique situation polonaise, qui se traduit actuellement par un effondrement de la production dans les deux grands chantiers navals de Gdynia et de Szczecin, vient de ce que voici quelques années, plusieurs facteurs néfastes se sont mis en place et que l'on n'a pas su les anticiper. Les éléments concernés sont les suivants: un coup de frein a été imprimé aux processus d'assainissement et de restructuration, essentiellement à cause d'une décision politique, prise durant les années 2002-2003, et parce qu'il n'a pas été tiré parti, dans la période de 2003 à 2008, de la conjoncture favorable qui prévalait sur le marché européen et mondial.

3.4 La construction navale constitue une industrie stratégique, qu'on la considère pour elle-même ou par rapport à d'autres branches ou du point de vue de l'emploi. Ce point mérite d'être tout particulièrement mis en avant et est encore plus net en temps de crise; la Commission partage également ce point de vue, tout comme, peut-on l'espérer, l'actuelle présidence de l'Union européenne. Il convient dès lors d'escompter et de réclamer des actions politiques de leur part. Pour l'instant, la majorité des États membres dans lesquels ce secteur développe son activité ne manifestent malheureusement pas un soutien appuyé en ce sens.

3.5 Les retombées sociales de la crise, telles qu'elles se manifestent dans l'industrie navale, sont particulièrement lourdes au niveau régional. Dans les régions de chantiers navals, la montée du chômage et la perte d'une fraction importante du PIB régional peuvent être plus violentes que dans le cas d'industries disséminées sur l'ensemble du territoire de l'État concerné, pour lesquelles les actions de soutien sont menées au niveau du pays tout entier.

3.6 Quand les chantiers navals ferment, c'est, en règle générale, pour toujours; leur savoir-faire et autres technologies avancées seront alors irrémédiablement perdus. Les bâtiments qui sortent de leurs cales sont pratiquement tous des projets pilotes ou des prototypes, dont chacun incorpore une part de recherche et développement originale. Si l'Europe y renonce, c'est l'avenir du transport écologique et à faibles émissions de carbone, assuré par des «navires propres», qui se retrouvera dans d'autres mains, peu sûres. En perdant la masse critique nécessaire, elle risque fort, qui plus est, d'être confrontée à des goulots d'étranglement pour ce qui est d'accéder à l'énergie et aux matières premières des océans et aux minerais extraits au large.

3.7 Le sous-secteur de la réparation navale n'est pas en situation de crise mais pourrait commencer à ressentir une concurrence de la part de chantiers de construction navale qui se reprofilent en se redéployant vers ses activités. Récemment, on a cependant vu des situations où des chantiers de réparation ont racheté, ou pris à bail, des équipements de l'infrastructure de production de chantiers de construction navale et embauché des équipes d'ouvriers qualifiés de certains d'entre eux qui avaient été mis en liquidation.

3.8 La construction et la réparation navales, avec les équipements et matériaux de pointe, technologiquement parlant qui y sont employés, revêtent également une importance des plus substantielles pour assurer la défense de l'Europe, améliorer sa protection et sa sécurité, améliorer l'état de de l'environnement ou diffuser des technologies dans d'autres secteurs de l'industrie: il s'agit là d'un argument de poids pour inciter à chercher des solutions à la situation critique que traverse actuellement cette branche d'activité.

3.9 Dans la description de la situation du secteur naval et, plus particulièrement, des chantiers navals, il ne faut pas oublier de prendre en compte un autre domaine d'activité qui lui est lié

directement, celui de la production d'équipements pour navires. En Europe, cette branche d'activité emploie presque deux fois plus de travailleurs que les chantiers navals, si l'on exclut du calcul les emplois fournis par l'activité de construction de yachts et bateaux de plaisance, dont les effectifs sont une fois et demi plus nombreux que ceux de la construction navale classique. De même, la part que l'industrie européenne de l'équipement naval occupe dans la production mondiale technologiquement avancée en la matière (36 %, contre 50 % pour l'Asie, dont les produits ressortissent au bas de gamme) est nettement plus importante que celle des chantiers navals. Elle se trouve donc en nettement meilleure posture que ceux-ci.

3.10 Il vaut dès lors la peine de déterminer les raisons de ces situations contrastées et d'en tirer des conclusions qu'il serait possible de prendre en compte lors de la recherche de pistes valables pour la construction navale européenne. Les solutions mises en œuvre dans ce secteur de l'équipement naval et ses liens naturels avec les chantiers navals peuvent offrir une synergie précieuse et qu'il vaut la peine de mettre en œuvre dans l'ensemble de la filière navale; dans le même temps, il ne faut pas sous-estimer les analyses prévoyant que si la construction navale devait tomber en-dessous de la masse critique, la situation de cette industrie de l'équipement subirait une détérioration sensible en Europe.

4. Idées d'actions et de solutions face à la situation actuelle de crise du secteur

4.1 Il est indispensable et urgent d'élargir les débouchés pour les produits et les services de l'ensemble de la filière (y compris la réparation navale). Le Comité estime qu'à cette fin, il s'impose de viser, par des moyens législatifs et des incitations financières, à moderniser selon les impératifs environnementaux les bâtiments anciens ou peu sûrs mais aussi ceux qui ne sont pas «propres».

4.1.1 Pour surmonter le problème de la mauvaise conjoncture qui affecte le marché dans ce secteur, l'UE et ses États membres pourraient notamment soutenir ou financer les opérations de mise en conformité de la flotte marchande de l'Union européenne avec les normes concernant l'environnement et les économies d'énergie, en recourant à la sous-traitance pour ce qui est de l'équipement industriel et celui des navires.

4.1.2 Les chantiers navals européens devraient centrer leurs activités sur la construction de navires qui présentent un avantage comparatif, c'est-à-dire les navires spécialisés de qualité supérieure et de haute technologie⁽⁹⁾.

4.2 Il y a lieu d'envisager d'octroyer des moyens spécifiques au titre de la flexicurité «interne», afin de préserver la cohésion de la main-d'œuvre du secteur et son savoir-faire, dans une phase de dégradation conjoncturelle⁽¹⁰⁾. On se devra de soutenir cette action en organisant des négociations dans le cadre du dialogue social, ainsi qu'en dégageant au sein des aides publiques des ressources spécifiquement affectées à cette fin.

⁽⁹⁾ Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer ici les navires à passagers, les navires de croisière, les yachts, les bateaux de plaisance, les navires auxiliaires, les navires rouliers, les chimiquiers, les gaziers (LNG, LEG, LPG), les navires offshore, les navires brise-glace, les navires-hôtels, les navires destinés à la protection de la pêche, les remorqueurs-ravitailleurs, les plateformes de forage, les parcs éoliens offshore, les navires destinés à un usage militaire, les navires équipés de technologies à double usage, les navires cargo modernes polyvalents, les remorqueurs et les navires de recherche.

⁽¹⁰⁾ Période durant laquelle les effets de la crise se manifestent en même temps que ceux de la phase de «creux» du cycle économique (commandes tombées à un niveau minime).

4.2.1 Il serait possible de réexaminer certaines ressources structurelles à caractère régional et à finalité d'aide et de les concentrer sur le secteur de la construction navale. Il apparaît que le Feder ⁽¹⁾ pourrait constituer une source de financement pour des instruments de ce type.

4.3 S'agissant d'instaurer des conditions de concurrence équitables sur le marché de la construction et de la réparation navales, l'effort qui a été consenti jusqu'à présent manque de sérieux et de vigueur. Il convient d'assurer la liberté concurrentielle en Europe mais le secteur à l'examen, qui doit se mesurer au reste du monde, doit pouvoir se doter de défenses aussi fortes que celles déployées par ses concurrents hors UE.

4.3.1 Si l'industrie navale doit effectivement être reconnue comme stratégique, il importe alors que pour cette question de la concurrence extraeuropéenne, nous agissions en conséquence, comme nous le faisons, par exemple, dans le secteur automobile. Dans le même temps, on constate cependant que le récent accord avec la Corée n'exige même pas que ce pays respecte ses engagements les plus récents ou plus anciens: la démarche n'est absolument pas sérieuse.

4.3.2 La Corée doit respecter son engagement d'appliquer les «prix normaux du marché» et renoncer à renfluer des chantiers. Il devrait y avoir là matière à recommandation pour les actions que la Commission entreprendra lors de la réunion de l'OCDE concernant le nouvel accord sur la construction navale.

4.4 La construction navale en rapport avec la défense revêt également une haute importance pour l'avenir du secteur. On insistera à cet égard sur certaines initiatives lancées par l'Agence européenne de défense, dont on s'accordera à reconnaître qu'elles débouchent sur de nouveaux horizons. Dans ce domaine, il convient de mentionner les perspectives que les technologies à double usage ouvrent à ce sous-secteur.

4.5 Il convient de développer les possibilités et le potentiel que la plate-forme technologique dite «Waterborne» présente en rapport avec le secteur naval, dans le cadre du septième programme de recherche et développement, ainsi que ses synergies avec les autres plates-formes technologiques, et, ainsi, de préserver l'essor de l'instrument primordial que constituent pour les chantiers navals les activités menées dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation.

4.6 Il est indispensable de conserver au niveau européen une masse critique dans cette industrie, si nous voulons disposer des bâtiments sûrs, «verts» et peu gourmands en énergie qui seront décisifs pour déterminer le cours futur de la défense de l'environnement marin, des coûts des transports dans leur ensemble et des possibilités de préserver un acheminement européen pour l'approvisionnement énergétique (bateaux de navigation côtière, plates-formes, unités d'hébergement sur les plates-formes de forage, parcs d'éoliennes implantées sur le plateau marin, etc.). La mise en place de transports verts (navigation à courte distance, autoroutes de la mer, etc.) constitue une autre idée liée à cette démarche.

4.6.1 L'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement (2008/C82/01) fait expressément état de l'acquisition de navires écologiques; il demande à être mis en œuvre avec efficacité, sans bureaucratie superflue.

4.7 Face aux défis de l'heure, il conviendrait que le dispositif général de l'aide dispensée par le truchement des programmes cadres, qui s'adresse aux secteurs assurant une production en série, soit adapté aux besoins de l'industrie navale, en faisant en sorte que ces programmes s'appliquent à la production navale recourant à des technologies avancées, qui, en règle générale, concerne les prototypes ou les petites séries.

4.8 En ce qui concerne les cadres financiers européens qui ont été prévus pour le secteur, il convient de considérer que l'«encadrement des aides d'État à la construction navale» ⁽¹²⁾ datant de 2003 et élaboré par la Commission européenne constitue un dispositif opportun et devrait donc être prorogé au-delà de 2011, afin d'offrir des conditions prévisibles pour l'innovation. Les principes revus devront mieux épouser les besoins spécifiques du secteur, tels qu'ils auront été mis à jour, et garantir une plus grande stabilité.

5. L'initiative LeaderShip 2015: que faire pour que dans la situation de crise actuelle, elle soit profitable au secteur et n'aboutisse pas à un échec?

5.1 Dans la période 2002-2003, lorsque le secteur a conçu l'initiative LeaderShip 2015 et que les dirigeants de l'UE lui ont apporté leur soutien, les perspectives de l'industrie européenne de la construction navale se présentaient sous un jour assez sinistre. Les nouvelles commandes étaient en chute libre et les tarifs de fabrication de nouvelles unités étaient faibles et suivaient une courbe baissière, à cause du fort accroissement des capacités de production en Asie.

5.1.1 Aujourd'hui, la stratégie LeaderShip 2015 est arrivée à mi-course mais vu la crise mondiale, le secteur se trouve dans une situation comparable, voire pire, qu'au moment où cette initiative a été lancée.

5.1.2 Il y a six ans, la conception qui avait présidé à l'initiative LeaderShip 2015 avait été celle d'une vision fondée sur la confiance dans les capacités de production et le potentiel d'innovation des industries européennes de la mer et sur une volonté déterminée de combattre pour son avenir. Il apparaît que cet état d'esprit reste d'actualité mais qu'il y a lieu de corriger l'initiative et de l'adapter aux réalités présentes, en particulier en tirant des conclusions de sa période de mise en œuvre et d'exécution.

5.2 Du point de vue qui est le leur, les partenaires sociaux du secteur de la construction navale portent le jugement suivant sur LeaderShip 2015:

- a. parmi les principales réussites qu'ils estiment pouvoir porter à son crédit, on mentionnera:
 - qu'elle a fait évoluer les mentalités dans le secteur,
 - qu'elle a modifié sa perception par les décideurs et la société,
 - qu'elle a instauré une démarche cohérente, politiquement parlant,
 - qu'elle constitue une initiative à caractère européen,

⁽¹⁾ Fonds européen de développement régional.

⁽¹²⁾ JO C 317, 2003, p. 11.

- qu'elle a engrangé des progrès concrets en ce qui concerne les différents volets d'action (innovations, dialogue social, droits de la propriété intellectuelle, principes techniques du processus de production).
- b. Les échecs qu'ils pensent pouvoir lui imputer sont essentiellement:
- de ne pas avoir concrétisé un certain nombre de recommandations (LPF ⁽¹³⁾, financement),
 - de ne pas avoir creusé suffisamment certaines questions, comme la structure du secteur.

5.2.1 Pour résumer la position des partenaires sociaux, on peut dire qu'ils estiment que **la démarche de long terme doit être rectifiée par des actions de réaction à la crise.**

5.3 Dans le document où elle appréciait l'état d'exécution de LeaderShip 2015 voici deux ans, la Commission exprimait son jugement final dans les termes suivants: «LeaderShip 2015 continue de constituer un cadre adéquat pour ses politiques relatives au secteur de la construction navale. Il devrait se poursuivre et s'accélérer là où cela est possible, notamment en ce qui concerne la question du financement des navires. Il importe aussi de noter que dans de nombreux domaines, la balle est pour une bonne part dans le camp de l'industrie (par exemple pour ce qui est de la structure industrielle) ou des États membres.» La Commission déclare encore qu'elle «maintient

son engagement pour LeaderShip 2015 et continuera de s'attacher à ce que le meilleur dosage de mesures soit conçu et appliqué au niveau européen».

5.4 Sans vouloir rien retrancher ni au libellé, ni aux visées de cette évaluation de LeaderShip, force est d'affirmer, avec la plus grande conviction, que plus de deux ans après sa formulation, et pour une bonne part notamment sous l'effet des modifications que la crise a provoquées dans la situation du secteur, il est nécessaire et urgent de la réactualiser et de proposer au titre de cette initiative des instruments rénovés, même s'il apparaît que les lignes directrices générales de ses principales actions en faveur de l'industrie navale n'ont aucunement perdu de leur actualité.

5.4.1 Il semble que le principal problème pour assurer la réussite de l'initiative LeaderShip 2015 est que la mise en œuvre des initiatives projetées est peu efficace et son incidence limitée dans une partie des États membres, en particulier ceux dont l'adhésion à l'Union européenne est récente.

5.5 En ce qui concerne les effets de LeaderShip 2015 sur l'emploi dans l'industrie navale, les jugements formulés dans certains milieux sont assez sceptiques ⁽¹⁴⁾. Ils reprochent à cette initiative de ne pas se concrétiser suffisamment sur le terrain et soulignent que sa mise en œuvre n'a réussi à lancer que **des changements de nature essentiellement qualitative, touchant aux nouvelles compétences des travailleurs.**

Bruxelles, le 29 avril 2010.

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

⁽¹³⁾ Financement de la plate-forme Leadership.

⁽¹⁴⁾ Voir l'exposé réalisé par Jerzy Bieliński et Renata Płoska de l'université de Gdańsk (Pologne) et intitulé «Évaluation de l'incidence du programme LeaderShip 2015 sur l'emploi dans l'industrie de la construction navale».

ANNEXE 1

Glossaire terminologique

- **L'industrie navale (y compris la réparation et la transformation navales):** se rapporte aux navires de grande taille (navires de mer principalement) affectés à des activités marchandes ou commerciales mais aussi aux navires militaires. Elle concerne également les produits et services fournis lors de la construction, de la transformation et de l'entretien de ces bâtiments (de mer et de navigation intérieure) ⁽¹⁾. Au sein de l'industrie navale, on peut distinguer deux grands sous-secteurs ⁽²⁾:
 - la construction navale,
 - l'équipement naval.
- **la construction navale:** s'occupe de la construction, de la réparation et, le cas échéant, de la transformation de vaisseaux et s'adresse principalement aux navires de mer, utilisés à des fins marchandes et d'un tonnage plutôt élevé. On y englobe également la catégorie des yachts de grandes dimensions.
- **l'équipement naval:** couvre tous les produits et services nécessaires pour construire, transformer et entretenir les navires (de mer et de navigation intérieure), ainsi que les structures maritimes. Il couvre aussi les prestations techniques dans le domaine de la conception, du montage et de l'armement, ainsi que de l'entretien des navires, y compris leur réparation ⁽³⁾.

Faits et statistiques*Les chantiers navals*

L'Europe possède quelque 150 grands chantiers navals, dont environ 40 fabriquent de grands navires de mer commerciaux à destination du marché mondial. Environ 120 000 personnes sont directement employées sur ces chantiers (civils et militaires, nouvelles constructions et réparations) dans l'Union européenne. Forte d'une part de marché de quelque 15 %, l'Europe est encore en concurrence avec les pays d'Extrême-Orient pour la première place mondiale en ce qui concerne la valeur des navires civils construits (15 milliards d'euros en 2007) ⁽⁴⁾.

L'équipement naval

On estime que l'industrie de l'équipement naval fournit directement du travail à plus de 287 000 personnes et qu'en outre, elle assure indirectement un emploi à quelque 436 000 autres. Il a été calculé qu'en 2008, son chiffre d'affaires a atteint quelque 42 milliards d'euros ⁽⁵⁾. Les équipements qu'elle produit sont destinés pour près de 46 % à l'exportation. Dans le pôle des activités liées à la mer, il constitue le troisième secteur en ordre d'importance, après le transport maritime et la pêche ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_en.htm.

⁽²⁾ ECORYS, *Study on Competitiveness of the European shipbuilding Industry* ("Étude sur la compétitivité de la construction navale européenne"), Rotterdam, octobre 2009.

⁽³⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/shipbuilding/index_fr.htm.

⁽⁵⁾ Les pays membres du Conseil européen de l'équipement naval (EMEC, European Maritime Equipment Council) sont l'Allemagne, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie.

⁽⁶⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp.

ANNEXE 2

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors du débat:

Paragraphe 1.11

Supprimer:

~~«1.11 Il s'impose de contrôler plus étroitement les pratiques entrepreneuriales des armateurs, afin d'éviter qu'ils n'utilisent des subventions européennes et nationales pour acquérir des bâtiments auprès de chantiers navals situés en dehors de l'Union.»~~

Résultat du vote

Voix pour: 65

Voix contre: 108

Abstentions: 18

Avis du Comité économique et social européen sur les «Nouvelles tendances du travail indépendant: le cas particulier du travail indépendant économiquement dépendant» (avis d'initiative)

(2011/C 18/08)

Rapporteur: **M. ZUFIAUR NARVAIZA**

Administrateur: M. MADSEN Le 26 février 2009, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur les:

«Nouvelles tendances du travail indépendant: le cas particulier du travail indépendant économiquement dépendant».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 février 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 52 voix contre et 11 abstentions.

1. Résumé, conclusions et recommandations

Cet avis porte sur les définitions de divers organismes européens des différentes formes de travail indépendant. Toutefois, il analyse spécifiquement et d'une manière quasi monographique les tendances les plus récentes du «travail parasubordonné», également appelé «travail indépendant économiquement dépendant». Les réflexions relatives au travail indépendant économiquement dépendant répondent au souhait de mieux appréhender les évolutions du travail indépendant qui, sous l'effet de profonds changements tant économiques que sociaux, a évolué au-delà des formes traditionnelles de travail indépendant depuis longtemps reconnues dans les pays de l'Union européenne. La reconnaissance juridique d'une nouvelle catégorie de travailleurs, intermédiaire entre celle de salarié d'une part, et celle de travailleur indépendant d'autre part, n'est le fait que d'une partie des pays européens. L'objectif général des législations nationales existantes est de contribuer à mieux protéger certaines catégories de travailleurs sans pour autant les assimiler à des salariés. Dans les pays qui reconnaissent l'existence d'une catégorie intermédiaire entre les statuts de salarié et de travailleur indépendant, on observe que la situation de dépendance économique va de pair avec la reconnaissance d'une série de droits dont ne jouissent pas les autres catégories de travailleurs indépendants, même si les droits en question sont moindres que ceux des salariés. L'étendue de la protection accordée aux travailleurs dans ces hypothèses varie significativement selon les pays. Les droits du travailleur indépendant économiquement dépendant peuvent ainsi être relatifs à la protection sociale. Ils peuvent être aussi inspirés des garanties offertes par le droit du travail aux salariés. Dans cette mesure, ils peuvent s'appliquer aux relations individuelles entre le travailleur et son client (revenu minimum, durée du travail, etc.) mais aussi conduire à reconnaître aux travailleurs indépendants économiquement dépendants le droit de s'organiser et d'agir collectivement pour défendre et poursuivre leurs intérêts professionnels.

Les enjeux liés à la reconnaissance juridique du travail indépendant économiquement dépendant peuvent, au-delà des différences caractérisant les réalités économiques et sociales des différents pays, expliquer la diversité des réglementations nationales. L'existence de tels statuts intermédiaires peut en effet susciter des réticences légitimes. On peut ainsi craindre que même si les catégories juridiques en cause sont clarifiées, une reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant

ne conduise en pratique à reporter vers le travail indépendant économiquement dépendant des personnes qui étaient jusque là salariées, en référence, par exemple, aux stratégies d'externalisation de l'emploi adoptées par les entreprises. De cette façon, il est vrai que les réflexions relatives à la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant ne peuvent être entièrement dissociées de celles relatives au «faux auto emploi». Ce dernier constitue une réalité dont on peut retrouver des témoignages dans nombre de pays de l'Union. C'est notamment le cas dans des secteurs tels que la construction où cette pratique illégale est particulièrement répandue, au point qu'elle a justifié l'adoption récente d'une position commune des partenaires sociaux européens du secteur. Il est indéniable qu'il existe des travailleurs qui formellement (en regard notamment de la dénomination donnée à leurs relations par les parties) sont indépendants mais qui exercent leur activité dans des conditions qui sont celles des salariés. Ces situations correspondent couramment aux hypothèses dans lesquelles un employeur recourt à la qualification de travail indépendant pour échapper à l'application du droit du travail et/ou du droit de la sécurité sociale. En réalité, dans de nombreux cas, le passage au statut de travailleur indépendant économiquement dépendant n'est pas un choix volontaire mais forcé, sous l'effet de facteurs externes, tels qu'une externalisation de la production ou la reconversion d'une entreprise, entraînant la cessation des contrats de travail.

Au-delà des risques qu'elle présente, la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant est cependant, dans tous les États qui l'ont adopté, le moyen de conférer davantage de protections juridiques à des travailleurs qui ne sont pas, au sens juridique, des salariés, mais des indépendants, néanmoins placés dans une situation telle qu'ils ne peuvent bénéficier de la protection économique que leur donnerait la possibilité de travailler pour une multiplicité de donneurs d'ordre. Dans cette mesure, la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant, au-delà des protections en termes de sécurité sociale et de statut professionnel qu'elle peut permettre de favoriser, peut aussi être un moyen de renforcer l'esprit d'entrepreneuriat. Par ailleurs, reconnaître le travail indépendant économiquement dépendant pour équilibrer la relation contractuelle unissant le travailleur et son donneur d'ordre est de nature à réduire la pression économique pesant sur le travailleur et à promouvoir un service de meilleure qualité au consommateur final.

La diversité des législations en la matière est une question adressée à l'Union européenne dans son ensemble à l'heure du développement des prestations de service transfrontalières. Une harmonisation communautaire des statuts professionnels dans l'Union, commençant par la formulation d'une définition du travail indépendant économiquement dépendant, n'est certes pas chose aisée. Toute réflexion à ce sujet ne peut notamment pas ignorer la diversité des réglementations et pratiques nationales: selon la législation sociale européenne, la définition du travailleur et de l'entrepreneur est en effet déterminée au niveau national.

On ne peut cependant feindre d'ignorer l'impérieuse nécessité de mieux appréhender les évolutions du travail indépendant. À défaut, dans les pays où les travailleurs indépendants économiquement dépendants ne sont pas définis comme des salariés, une frange de plus en plus importante des travailleurs européens risque de rester sans protection.

1.1 Développer les moyens de disposer d'une réelle appréhension statistique du travail indépendant économiquement dépendant dans l'Union européenne

1.2 Promouvoir la réalisation d'études permettant d'évaluer finement les expériences nationales conduites autour du travail indépendant économiquement dépendant.

1.3 Intégrer explicitement au sein des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi la question du travail indépendant économiquement dépendant selon des modalités à définir

1.4 Encourager les partenaires sociaux européens à inclure le travail indépendant économiquement dépendant dans leurs programmes de travail, au niveau interprofessionnel comme sectoriel. L'analyse conjointe des partenaires sociaux européens ⁽¹⁾, publiée en octobre 2007 illustre en effet l'importance de la question des statuts professionnels aux yeux des acteurs du dialogue social européen. Dans ce cadre, les opportunités de développer les liens entre les partenaires sociaux européens et les organisations, notamment nationales, représentant les travailleurs indépendants, pourraient être évaluées.

1.5 Dégager, notamment sur la base des informations et analyses recueillies en application des recommandations précédentes, les éléments communs aux différents pays membres de l'Union européenne utilisés pour définir le travailleur salarié. Une telle démarche s'avérerait utile non seulement pour contribuer à la bonne application des directives européennes existantes relatives au droit du travail mais aussi pour mieux appréhender l'accroissement de l'emploi transfrontalier en Europe. Elle permettrait également de disposer des informations nécessaires pour mieux comprendre ce que peut recouvrir le travail indépendant économiquement dépendant. Toute tentative visant à mieux appréhender le travail indépendant mais économiquement dépendant suppose en effet au

préalable de disposer d'éléments de définition du salariat aussi clairs et précis que possible.

2. Introduction

Littéralement, celui qui travaille de manière indépendante se distingue de celui qui exerce ses activités dans la dépendance d'autrui. Cette simplicité apparente ne peut néanmoins masquer que le travail indépendant recouvre une grande diversité de situations au plan social et économique, que l'on ne peut sans doute appréhender toutes de la même manière. Cette fragmentation du travail indépendant est sensible dans tous les pays de l'Union européenne. Les contractants dépendants sont au centre du présent avis. Nous nous intéresserons à ce que peuvent recouvrir en pratique ces formes de travail indépendant pour appréhender à partir de quand elles peuvent remettre en cause l'indépendance économique du travailleur indépendant. Par conséquent, nous ne tenterons pas d'aborder la question du travail non déclaré, pas plus que le travail des «faux indépendants», même si ces deux phénomènes peuvent, dans certains cas, avoir des liens apparents ou réels avec les travailleurs indépendants économiquement dépendants.

Le travail indépendant économiquement dépendant est tout d'abord une problématique d'actualité dans l'Union européenne (1). Il fait aussi l'objet d'une reconnaissance juridique dans certain pays européens, se traduisant par la mise en place de définitions et de protections spécifiques (2). Enfin, il est nécessaire de circonscrire les enjeux que recouvre la question du travail économiquement dépendant (3).

3. Le travail indépendant économiquement dépendant: une thématique d'actualité dans l'Union européenne

3.1 De nouveaux travailleurs indépendants pour de nouvelles réalités économiques et sociales

3.1.1 Une série de facteurs peuvent être à l'origine de l'apparition de «nouveaux» travailleurs indépendants, c'est-à-dire de travailleurs exerçant des activités non intégrées a priori dans les cadres traditionnellement établis pour les professions indépendantes, telles que les agriculteurs et les professions libérales ⁽²⁾. On peut ainsi songer à plusieurs phénomènes:

- les stratégies des firmes, et en particulier certaines formes d'externalisation de l'emploi;
- l'émergence de nouveaux besoins sociaux à satisfaire, liés notamment aux changements démographiques et au vieillissement de la population;
- les changements affectant la main-d'œuvre, tel que l'augmentation du niveau de formation des populations;
- l'accroissement de la participation des femmes aux marchés du travail;

⁽¹⁾ Défis essentiels auxquels les marchés européens du travail sont confrontés: analyse conjointe des partenaires sociaux européens.

⁽²⁾ Voir notamment le rapport produit par l'EIRO (Observatoire européen des relations industrielles), «Self-employed workers: industrial relations and working conditions» («Les travailleurs indépendants: relations industrielles et conditions de travail»), 2009.

- la nécessité d'une insertion professionnelle des groupes vulnérables exclus du marché du travail. Pour ces populations, le travail indépendant peut constituer, dans certains cas, une alternative au chômage;
- le souhait de certains travailleurs de mieux articuler leur vie professionnelle et leur vie privée;
- l'essor des services et les opportunités nouvelles offertes par les technologies de l'information et de la communication.

3.1.2 En regard de ces évolutions, la littérature académique, fondée sur des recherches empiriques, s'est attachée à identifier différentes catégories de travailleurs indépendants. Les plus couramment utilisées sont les suivantes ⁽³⁾:

- les entrepreneurs qui exploitent leur entreprise en recourant à l'embauche, et donc à l'aide, de salariés;
- les professionnels libéraux «traditionnels» ⁽⁴⁾ qui, pour exercer leur métier, sont tenus de répondre à des exigences spécifiques posées par les réglementations nationales (certification de leurs aptitudes, soumission à des codes de déontologie propre à leur profession). S'ils peuvent être employeurs, ils exercent cependant généralement leurs activités seuls ou en association avec des collègues. On pense ici, par exemple, aux avocats ou médecins;
- les artisans, commerçants et agriculteurs qui représentent le cœur des formes traditionnelles de travail indépendant et qui peuvent être assistés de membres de leurs familles et/ou d'un petit nombre d'employés permanents ou non;
- les «nouveaux indépendants» exerçant des activités qualifiées mais dont les professions ne sont pas régulées dans tous les pays, contrairement à celles des professionnels libéraux mentionnés précédemment;
- les travailleurs indépendants exerçant des activités peu ou très qualifiées, sans recourir à l'embauche de salariés, dont l'existence résulte des stratégies des firmes, en particulier le développement de l'outsourcing de certaines composantes du processus de production.

3.1.3 Parallèlement à ces définitions, l'«EUROSTAT Labour Force Survey», pour circonscrire statistiquement le travail indépendant, distingue, parmi les travailleurs indépendants:

- les employeurs, définis comme les personnes exploitant leur propre activité (entreprise, profession libérale, activité agricole) pour réaliser un profit et employant au moins une personne;

- les «own account workers», définis comme les personnes exploitant leur propre activité (entreprise, profession libérale, activité agricole) pour réaliser un profit, mais sans recourir à l'embauche de salariés. En 2008, cette catégorie de travailleurs représentait plus de 36 millions de personnes dans l'Union à 27, soit environ 16 % de la population occupant un emploi;
- les «family workers», définis comme les personnes qui aident un membre de leur famille à exercer une activité économique (commerciale ou agricole), pour peu qu'ils ne puissent être qualifiés de salariés.

3.1.4 Il y a une véritable difficulté de quantification du phénomène du travail indépendant économiquement dépendant. Ce n'est que dans les pays qui ont juridiquement reconnu cette catégorie de travailleurs qu'existe une délimitation plus précise de la population de travailleurs qui, tout en étant indépendants, travaillent en situation de dépendance économique. Cependant, on ne peut douter du fait qu'au moins une partie des travailleurs considérés statistiquement comme indépendants, se trouvent, dans l'exercice de leurs activités, en situation de dépendance économique à l'égard d'un client ou donneur d'ordre.

3.1.5 Ainsi, si on se reporte aux données européennes disponibles quant à l'ampleur du travail indépendant ⁽⁵⁾, on peut relever qu'en 2007, dans chacun des États membres, les travailleurs indépendants n'employant aucun salarié représentaient au moins 50 % de l'ensemble des travailleurs indépendants. Dans certains États membres, ce taux était même plus élevé (70 % ou plus). C'était le cas en République tchèque, en Lituanie, au Portugal, en Slovaquie et au Royaume-Uni. Si l'on garde à l'esprit les changements économiques et sociaux expliquant l'apparition de nouvelles formes de travail indépendant et l'expérience des pays qui ont réglementé ces mêmes formes de travail, on ne peut que penser qu'une partie très significative de cette importante population d'«own account workers» travaille en situation de dépendance économique.

3.1.6 Les phénomènes observés au cours des dernières décennies nous montrent d'une part qu'en Europe, un nombre croissant de travailleurs indépendants recourent à des contrats de travail et, d'autre part, que l'accroissement des formes de travail dépendant s'effectue par des voies juridiques situées en dehors du marché de l'emploi. Dès lors, il est nécessaire d'identifier les critères définissant cette dépendance économique et d'établir des mécanismes statistiques afin de mesurer le nombre de personnes qui travaillent sous ce régime de prestation de services.

3.2 *Le travail indépendant économiquement dépendant, une question posée au niveau européen*

3.2.1 L'Union européenne se préoccupe depuis plusieurs années maintenant de la protection des travailleurs indépendants. On peut citer à cet égard la recommandation

⁽³⁾ Voir rapport l'EIRO, précité note 2.

⁽⁴⁾ La directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 propose, dans son considérant no. 43, une définition des professions libérales.

⁽⁵⁾ En regard des différentes définitions de la notion retenues par EUROSTAT.

2003/134/CE du Conseil du 18 février 2003 ⁽⁶⁾ portant sur l'amélioration de la protection de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs indépendants. Les enjeux liés à la protection des travailleurs indépendants trouvent également à s'illustrer au travers des débats en cours relatifs à la proposition de nouvelle directive concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes exerçant une activité indépendante.

3.2.2 Par ailleurs, la distinction entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants est au cœur des discussions actuelles relatives à la modification de la directive 2002/15/CE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exerçant des activités mobiles de transport routier.

3.2.3 La question du travail indépendant économiquement dépendant a quant à elle été à plusieurs reprises explicitement abordée au niveau de l'Union européenne. Le rapport d'Alain SUPPIOT remis à la Commission européenne en 2000 ⁽⁷⁾ reconnaissait ainsi l'existence de «travailleurs qui ne peuvent être qualifiés de salariés, mais qui se trouvent dans une situation de dépendance économique vis-à-vis d'un donneur d'ordre», pour préconiser la reconnaissance à leur bénéfice des «droits sociaux» que justifie cette dépendance.

3.2.4 Dans son Livre vert consacré à la modernisation du droit du travail, publié en 2006 ⁽⁸⁾, la Commission européenne relevait que «Le travail indépendant est également un moyen de faire face aux besoins de restructuration, de réduire les coûts directs ou indirects de la main-d'œuvre et de gérer les ressources de manière plus souple dans des circonstances économiques imprévues. Il traduit aussi le choix d'un modèle commercial par des entreprises orientées vers la fourniture de services qui mènent à bien des projets pour leurs clients. Il reflète souvent une décision, prise librement, de travailler de façon indépendante malgré un niveau de protection sociale moindre, en échange d'un contrôle plus direct sur les conditions d'emploi et de rémunération». Sur cette base, la Commission avançait également que «La notion de "travail indépendant économiquement dépendant" couvre des situations qui ne relèvent ni de la notion bien établie de travail salarié, ni de celle de travail indépendant. Cette catégorie de travailleurs ne dispose pas de contrat de travail. Ils peuvent ne pas tomber sous le coup de la législation du travail, parce qu'ils occupent une "zone grise" entre le droit du travail et le droit commercial. Quoique formel-

lement "indépendants", ils restent économiquement dépendants d'un seul commettant ou client/employeur pour la provenance de leurs revenus. Ce phénomène devrait être clairement distingué de l'utilisation, délibérément fautive, de la qualification de travail indépendant».

3.2.5 L'avis du CESE sur le livre vert ⁽⁹⁾ aborde également cette question.

4. Le travail indépendant économiquement dépendant: une réalité juridique dans certains pays de l'Union européenne

4.1 Existence de catégories juridiques intermédiaires entre salariat et indépendance

4.1.1 L'appréhension juridique de la notion de travail indépendant économiquement dépendant peut conduire à envisager cette dernière comme une catégorie intermédiaire entre celle de travailleur salarié et celle de travailleur indépendant.

4.1.2 Jusqu'à présent, un nombre restreint d'États membres reconnaissent le concept de travailleur indépendant économiquement dépendant en tant que tel, selon toutefois des formes et dans des mesures différentes, et s'attachent à le définir. Cette catégorie intermédiaire de travailleur, entre indépendance et salariat, aboutit à créer de nouvelles formes d'emploi, avec toutefois une portée et un contenu différents selon les pays. C'est le cas notamment de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Espagne, de l'Italie, du Portugal et du Royaume-Uni. En Italie, la notion de parasubordination s'applique ainsi aux travailleurs engagés dans un «contrat de collaboration coordonnée et continue» et à ceux parties à un «contrat de collaboration de projet». Au Royaume-Uni, on rencontre la catégorie de «worker» distincte de celle «d'employee». Le «worker» se distingue du salarié («employee») dans la mesure où il exécute son travail sans être placé sous l'autorité de l'employeur. En Autriche, il existe des formes contractuelles spécifiques, reconnues par la législation, dans lesquelles on peut trouver des signes d'une appréhension générale du travail indépendant économiquement dépendant. C'est en particulier le cas des «free service contracts». Les travailleurs engagés dans ce type de contrat se distinguent des salariés en ce que, même s'ils travaillent le plus souvent pour une seule personne et selon un calendrier déterminé, ils ne s'inscrivent pas dans un lien de subordination. En Allemagne, on trouve la notion d'«arbeitnehmerähnliche Person» («employee-like person»). Cette catégorie de travailleurs, appréhendée de manière distincte des salariés par la législation du travail, désigne les personnes qui, dans le cadre d'un contrat commercial ou de prestation de services, accomplissent personnellement le travail, sans recourir à l'emploi de salariés et dont plus de 50 % du chiffre d'affaires est assuré par un seul client. L'exemple le plus récent et le plus abouti de définition du travail économiquement dépendant est celui de l'Espagne. Le statut des travailleurs indépendants adopté en 2007 définit le travailleur économiquement dépendant selon plusieurs critères. Ce dernier est celui qui exerce une activité économique ou professionnelle à but lucratif de manière habituelle, personnelle, directe et de manière prépondérante, au profit d'une personne physique ou morale dénommée cliente, dont il dépend économiquement pour percevoir au moins 75 % des revenus de son activité

⁽⁶⁾ Certains paragraphes de la recommandation sont très parlants par rapport au sujet traité dans cet avis:

- La recommandation reconnaît la coexistence de travailleurs indépendants et de travailleurs salariés sur le même lieu de travail (considérants 4 et 5).
- Elle affirme qu'en règle générale, les travailleurs qui exercent leur activité professionnelle en dehors d'une relation de travail avec un employeur ne sont pas couverts et ne font pas l'objet d'une protection (considérant 5).
- Elle souligne que les travailleurs indépendants peuvent être soumis à des risques pour leur santé similaires à ceux auxquels les travailleurs salariés sont exposés (considérant 6).
- Les recommandations finales font mention de la nécessité de prendre des mesures destinées à sensibiliser cette catégorie de travailleurs par le truchement de leurs organisations représentatives.

⁽⁷⁾ «Transformation of labour and future of labour law in Europe» («Transformation du travail et avenir du droit du travail en Europe»), Commission européenne, 1999.

⁽⁸⁾ Livre vert – Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle (COM(2006) 708 final).

⁽⁹⁾ Avis du CESE du 30.5.2007 sur le «Livre vert - Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle », rapporteur: M. Retureau (JO C 175 du 27.7.2007, p. 65), pt. 3.1.4.

professionnelle. Ce statut est incompatible avec une société civile ou commerciale ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 L'observation des systèmes nationaux ayant admis, en droit, l'existence d'une nouvelle catégorie juridique, conduit à formuler plusieurs constats. D'abord, dans tous les cas, il s'agit bel et bien d'établir une catégorie nouvelle, distincte de celle de salarié comme de celle de travailleur indépendant et, a fortiori, de vrai entrepreneur. L'objectif poursuivi dans ces différents pays n'est donc pas de faire des travailleurs indépendants mais économiquement dépendants des salariés, mais de leur conférer des statuts spécifiques, porteurs de protections particulières, justifiées par l'existence d'une dépendance économique. C'est pour cette raison que dans les différents cas évoqués, la qualité de travailleur indépendant économiquement dépendant est exclusive de l'existence d'un lien de subordination juridique. Ce dernier fait en effet figure d'élément clé dans la définition juridique du salarié et ce dans la grande majorité des pays de l'Union européenne. Sera salarié celui qui travaille sous la direction et le contrôle d'une autre personne, alors qualifiée d'employeur, situation elle-même décelable en regard de plusieurs indices: obligation de fournir personnellement une prestation de travail, travail pour une seule personne pendant une certaine durée, absence de responsabilité du salarié quant aux risques financiers de l'entreprise, travail effectué au profit d'une autre personne, etc. En considération de ce critère, si tout salarié est économiquement dépendant, tout travailleur indépendant économiquement dépendant n'est pas en revanche nécessairement salarié.

4.1.4 Il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire de déterminer des critères permettant de caractériser la dépendance économique. Il s'agit là d'une tâche complexe, mais pas impossible, comme le démontrent les diverses réglementations nationales existant en la matière. Les critères susceptibles d'être retenus peuvent d'abord être relatifs à la personne du travailleur: le travailleur indépendant économiquement dépendant peut notamment être défini comme celui qui accomplit personnellement et sans lui-même recourir à l'emploi de salariés, la prestation qui lui est demandée (exemple de l'Espagne notamment). D'autres, qui se cumulent avec les précédents, se rapportent à l'état de dépendance économique en lui-même. Ils peuvent être relatifs à la part du chiffre d'affaires du travail venant d'un seul client (la question est alors de déterminer le seuil exact de chiffre d'affaires à partir duquel la dépendance économique est caractérisée) ou à la durée de la relation entre le travailleur et son client (plus la relation sera longue, plus l'état de dépendance économique à l'égard du client pourra être caractérisé). Ce dernier critère est utilisé en Italie pour reconnaître l'existence d'une «collaboration coordonnée et continue». Enfin, un critère supplémentaire est quelquefois proposé par les experts ayant étudié ces questions. Le Professeur PERULLI ⁽¹¹⁾ considère ainsi que la dépendance économique du travailleur ne peut être retenue que si l'organisation productive de ce dernier est dépendante de l'activité de son client. Autrement dit, le travailleur doit se trouver dans l'incapacité d'accéder au marché du fait d'une organisation productive (recouvrant notamment les matériels et

technologies utilisées) toute entière tournée vers la satisfaction des besoins d'un seul client.

4.2 Protection des travailleurs indépendants économiquement dépendants

4.2.1 Dans les pays qui reconnaissent l'existence d'une catégorie intermédiaire entre les statuts de salarié et de travailleur indépendant, on observe que la situation de dépendance économique va de pair avec la reconnaissance d'une série de droits dont ne jouissent pas les autres catégories de travailleurs indépendants, même si les droits en question sont moindres que ceux des salariés. Les droits du travailleur indépendant économiquement dépendant peuvent ainsi être relatifs à la protection sociale. Ils peuvent être aussi inspirés des garanties offertes par le droit du travail aux salariés. Dans cette mesure, ils peuvent s'appliquer aux relations individuelles entre le travailleur et son client (revenu minimum, durée du travail, etc.) mais aussi conduire à reconnaître aux travailleurs indépendants économiquement dépendants le droit de s'organiser et d'agir collectivement pour défendre et poursuivre leurs intérêts professionnels. Il y a là une illustration de l'idée que la dépendance à l'égard d'autrui, même si elle n'est qu'économique et non juridique, justifie une protection particulière.

4.2.2 En matière de protection sociale, dans les États concernés, un niveau intermédiaire de protection sociale plus élevé que celui offert aux «simples travailleurs indépendants» peut exister. En Italie, c'est le cas des travailleurs engagés dans un «contrat de collaboration de projet» qui bénéficient de garanties en cas de grossesse, de maladie, d'accidents du travail et de retraite, qui se rapprochent de plus en plus de celles accordées aux salariés. C'est également le cas au Royaume-Uni, où les «workers» bénéficient d'une indemnisation légale en cas de maladie.

4.2.3 S'agissant des règles encadrant l'exercice de son activité professionnelle, le travailleur indépendant économiquement dépendant bien que non salarié, bénéficie en général d'une partie des protections offertes aux salariés.

4.2.4 Bien entendu, au-delà de cette observation d'ensemble, l'étendue de la protection accordée au travailleur indépendant économiquement dépendant, varie significativement selon les pays. Au Royaume-Uni, les «workers» bénéficient de protections en matière de salaire minimum, de durée de travail et de congés. En Espagne, dans une perspective beaucoup plus ambitieuse, le statut de 2007 reconnaît au travailleur indépendant économiquement dépendant:

- des droits afférents à l'exercice de son activité professionnelle: droit au repos, droit à bénéficier de jours de congés;
- des droits relatifs à la rupture du contrat le liant à son donneur d'ordre: c'est, de manière exemplaire, l'exigence imposée au client de ne rompre le contrat que pour une cause justifiée. À défaut de justification, la rupture ouvre droit à indemnité au bénéfice du travailleur.

⁽¹⁰⁾ Voir article 11 de la loi espagnole du 11 juillet 2007 portant statut du travail indépendant.

⁽¹¹⁾ A. Perulli, Travail économiquement dépendant/parasubordination: les aspects juridiques, sociaux et économiques, Rapport pour la Commission européenne, 2003.

4.2.5 Au-delà des protections destinées aux travailleurs indépendants économiquement dépendants, il conviendrait qu'un niveau minimum de protection sociale – par exemple en matière de sécurité sociale, de formation professionnelle ou d'accès à la prévention des risques professionnels – soit accordé à tous les travailleurs indépendants de l'UE, ainsi que le préconise la recommandation du Conseil du 18 février 2003, afin de garantir que les couvertures sociales de base protègent tous les travailleurs en général, indépendamment de la forme juridique sous laquelle ils exercent leur activité.

5. Enjeux liés à la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant

5.1 *Salariat et travail indépendant économiquement dépendant: concurrence ou complémentarité?*

5.1.1 Ainsi qu'on l'a vu, seule une minorité des États membres de l'Union reconnaissent dans leur législation la catégorie de travailleur indépendant économiquement dépendant. Au-delà de la diversité des réalités économiques et sociales des différents pays, cet état de fait est aussi le reflet des réticences légitimes générées par l'existence de tels statuts intermédiaires. On peut ainsi craindre que même si les catégories juridiques en cause sont clarifiées, une reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant ne conduise en pratique à reporter vers le travail indépendant économiquement dépendant des personnes qui étaient jusque là salariées, en référence, par exemple, aux stratégies d'externalisation de l'emploi adoptées par les entreprises. L'expérience italienne fait dans une certaine mesure écho à ce risque. En effet, lorsque le gouvernement italien met en place, en 2003, les contrats de collaboration de projet, c'est dans le but de reporter vers le salariat de faux indépendants. Or de 2003 à 2005, c'est à un accroissement sensible du nombre de travailleurs parasubordonnés que l'on assiste. Ces préoccupations expliquent sans doute que dans plusieurs États de l'Union européenne, les gouvernements ou les partenaires sociaux s'opposent fermement à la création de statuts intermédiaires entre celui de salarié et celui d'indépendant. À titre d'exemple, le TUC britannique a adopté lors de son congrès en 2009 une motion préconisant que le nombre de statuts d'emploi au Royaume-Uni se limite à deux: celui de salarié et celui de travailleur indépendant.

5.1.2 Il est vrai que les réflexions relatives à la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant ne peuvent être entièrement dissociées de celles relatives au «faux auto emploi». Ce dernier constitue une réalité dont on peut retrouver des témoignages dans nombre de pays de l'Union. C'est notamment le cas dans des secteurs tels que la construction où cette pratique illégale est particulièrement répandue, au point qu'elle a justifié l'adoption récente d'une position commune des partenaires sociaux européens du secteur. Il est indéniable qu'il existe des travailleurs qui formellement (en regard notamment de la dénomination donnée à leurs relations par les parties) sont indépendants mais qui exercent leur activité dans des conditions qui sont celles des salariés. Ces situations correspondent couramment aux hypothèses dans lesquelles un employeur recourt à la qualification de travail indépendant pour échapper à l'application du droit du travail et/ou du droit de la sécurité sociale. En regard de cette réalité, la recommandation

n° 198 de l'OIT⁽¹²⁾ demande aux gouvernements d'adopter dans leurs législations des critères clairs permettant de qualifier la relation de travail salarié pour lutter contre le faux auto emploi. Il s'agit là sans nul doute d'une question primordiale. Elle est cependant distincte de celle du travail indépendant économiquement dépendant. En effet, y compris dans les pays reconnaissant cette forme d'emploi, cette dernière demeure bien distincte, en droit, de celle du travail salarié. Autrement dit, l'existence d'un statut du travail indépendant économiquement dépendant ne se conçoit que si la définition de ce dernier est bien distincte de celle de travail salarié. Le critère de la subordination juridique a certainement un rôle essentiel à jouer à cet égard. Si une personne travaille dans des conditions qui font d'elle un salarié, elle ne devrait pouvoir être qualifiée d'économiquement dépendante. Cela suppose bien entendu, à l'instar de ce que recommande l'OIT, qu'une définition du salariat aussi claire et précise que possible existe dans les droits nationaux. En d'autres termes, travail indépendant économiquement dépendant et travail salarié doivent pouvoir être distingués et cela suppose que chacune des deux notions soit clairement définie. Cela implique également que les moyens de contrôler le respect de la loi soient effectifs. C'est à ces conditions que la reconnaissance du statut de travailleur indépendant économiquement dépendant peut permettre de mieux protéger non pas de faux mais de vrais indépendants et s'avérer complémentaire du statut de salarié.

5.1.3 En outre, dès lors que le travail indépendant économiquement dépendant est reconnu, on peut aussi craindre que la relation commerciale entre un client et un travailleur indépendant économiquement dépendant ne se prolonge dans le temps d'une manière telle, qu'en pratique, le travailleur indépendant économiquement dépendant finisse par occuper un emploi permanent pour le compte de son client. Si la relation commerciale est bien réelle à l'origine, sa poursuite sur une durée plus ou moins longue doit conduire à imaginer les conditions et les moyens permettant au travailleur indépendant économiquement dépendant d'accéder au statut de salarié de son ancien client, devenu employeur.

5.2 *Opportunités offertes par la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant*

5.2.1 La reconnaissance d'un statut de travailleur indépendant économiquement dépendant est, dans tous les États qui l'ont adopté, le moyen de conférer davantage de protections juridiques à des travailleurs qui ne sont pas des salariés, mais de véritables indépendants cependant placés dans une situation telle qu'ils ne peuvent bénéficier de la protection économique que leur donnerait la possibilité de travailler pour une multiplicité de donneurs d'ordre. Dans cette mesure, la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant, au-delà des protections en termes de sécurité sociale et de statut professionnel qu'elle peut permettre de favoriser, peut aussi être un moyen de renforcer l'esprit et la liberté d'entreprise. On peut ainsi imaginer que le travailleur indépendant économiquement dépendant puisse bénéficier d'un accompagnement spécifique dans la conduite de ses affaires (conseils, aides financières) qui lui permette de développer sa propre entreprise et de sortir in fine d'une situation de dépendance économique.

⁽¹²⁾ OIT, Recommandation sur la relation de travail, n° 198, 2006.

5.2.2 Enfin, la réflexion sur le travail indépendant économiquement dépendant ne peut ignorer l'intérêt des consommateurs. En effet, la prestation de services aux consommateurs est souvent accompagnée de mise en place de chaînes de sous-traitance, impliquant des travailleurs indépendants et des travailleurs indépendants mais économiquement dépendants. Ainsi, lorsque le consommateur contacte une grande entreprise afin qu'elle réalise une installation (qu'il s'agisse du gaz, de l'électricité, du téléphone ou de la télévision numérique) ou pour qu'elle contrôle ou répare un appareil, c'est couramment un travailleur indépendant qui se présentera chez lui au nom de l'entreprise de référence et qui devra assumer l'entière responsabilité quant au caractère satisfaisant de la prestation de service. La position dominante sur les marchés dont bénéficient, dans un contexte oligopolistique, de grandes entreprises leur permet d'imposer des conditions très dures relativement au prix payé au sous-traitant, ainsi acculé à une diminution considérable de la marge de rentabilité habituelle du service en question. Dans ce scénario, le travailleur indépendant se trouve face à l'alternative suivante: choisir d'atteindre le seuil de rentabilité nécessaire ou réaliser une prestation de service de bonne qualité. Dans ce contexte, reconnaître le travail indépendant économiquement dépendant pour équilibrer la relation contractuelle unissant le travailleur et son donneur d'ordre est de nature à réduire la pression économique pesant sur le travailleur et à promouvoir un service de meilleure qualité au consommateur final.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

5.3 *Le travail indépendant économiquement dépendant, un enjeu européen*

5.3.1 La diversité des statuts professionnels en vigueur dans les différents États membres de l'Union européenne affecte nécessairement le fonctionnement du marché européen, notamment dans les hypothèses de prestations de service transfrontalières. C'est particulièrement le cas lorsque la prestation de service est délivrée dans un État destinataire par un travailleur indépendant d'un autre État, puisque ce dernier, non salarié, se verra appliquer les règles de son État d'origine⁽¹³⁾. Cette situation constitue véritablement un enjeu européen.

5.3.2 Plus globalement, l'analyse conjointe des partenaires sociaux européens⁽¹⁴⁾, publiée en octobre 2007, confirme une tendance de l'emploi à se concentrer dans le secteur des services, concentration résultant des changements affectant les organisations productives. Cette analyse incite à penser que les formes modernes d'organisation du travail et de la production doivent conduire à reconsidérer la notion même de subordination dans le travail, au-delà de la seule subordination dite juridique.

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

⁽¹³⁾ Voir notamment le considérant 87 de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur.

⁽¹⁴⁾ Défis essentiels auxquels les marchés européens du travail sont confrontés: analyse conjointe des partenaires sociaux européens.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Le texte suivant qui faisait partie de l'avis de la section a été éliminé suite à l'approbation des amendements par l'assemblée mais il a obtenu un quart des votes exprimés:

Paragraphe 1.2

1.2 Promouvoir la réalisation d'études permettant d'évaluer finement les expériences nationales conduites autour du travail économiquement dépendant. De telles évaluations devraient permettre d'identifier les priorités concernant la protection des travailleurs qualifiés d'économiquement dépendants, les risques attachés à la reconnaissance de cette nouvelle catégorie juridique ainsi que les modalités de représentation collective des travailleurs indépendants économiquement dépendants.

Résultat du vote

Voix pour: 101

Voix contre: 93

Abstentions: 5

Paragraphe 1.6

1.6 Envisager la mise en place au niveau européen d'un corpus commun de droits pour l'ensemble des travailleurs, qu'ils soient salariés ou indépendants. Sur cette base, il serait possible d'éclairer la construction de définitions différentes des niveaux de dépendance dans lesquels peut se trouver un travailleur, de la véritable indépendance économique au salariat en passant par le travail juridiquement indépendant mais économiquement dépendant et établir les protections correspondantes. Cette démarche apparaît d'ores et déjà en filigrane dans les États ayant choisi de reconnaître une catégorie intermédiaire de travailleurs. Une communication de la Commission européenne pourrait utilement aborder cette question.

Résultat du vote

Voix pour: 108

Voix contre: 88

Abstentions: 7

Paragraphe 2 (Introduction)

Littéralement, celui qui travaille de manière indépendante se distingue de celui qui exerce ses activités dans la dépendance d'autrui. Cette simplicité apparente ne peut néanmoins masquer que le travail indépendant recouvre une grande diversité de situations au plan social et économique, que l'on ne peut sans doute appréhender toutes de la même manière. Cette fragmentation du travail indépendant est sensible dans tous les pays de l'Union européenne. Il apparaît cependant qu'à côté des professions traditionnellement considérées comme indépendantes, établies et reconnues de longue date dans l'Union européenne, ont émergé plus récemment de nouvelles formes de travail indépendant, au gré de l'évolution des économies et des marchés du travail nationaux. C'est sur ces dernières que le présent avis entend porter. Parmi ces nouvelles formes ou tendances du travail indépendant, il en est qui se distinguent très clairement, ce sont celles qui font référence à des travailleurs qui, sans être juridiquement subordonnés, exercent leur activité dans une situation de dépendance économique à l'égard de leur client et/ou donneur d'ordre. Ces réalités renvoient à ce qu'il est aujourd'hui convenu de dénommer le travail indépendant économiquement dépendant, objet central du présent avis. Dès lors, nous nous intéresserons à ce que peuvent recouvrir en pratique les nouvelles formes de travail indépendant pour appréhender à partir de quand elles peuvent remettre en cause l'indépendance économique du travailleur indépendant. Par conséquent, nous ne tenterons pas d'aborder la question du travail non déclaré, pas plus que le travail des «faux indépendants», même si ces deux phénomènes peuvent, dans certains cas, avoir des liens apparents ou réels avec les travailleurs indépendants économiquement dépendants.

Résultat du vote

Voix pour: 105

Voix contre: 92

Abstentions: 10

Paragraphe 5.1.3

5.1.3 Par ailleurs, la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant peut constituer une opportunité pour le développement des modalités d'organisation et de représentation collective des nouveaux travailleurs indépendants. Ces derniers, souvent isolés, ne voient en effet pas toujours leurs intérêts professionnels spécifiques pris en charge par les organisations professionnelles existant dans les États membres.

Résultat du vote

Voix pour: 106

Voix contre: 91

Abstentions: 5

Paragraphe 5.2.2

5.2.2 Par ailleurs, la reconnaissance du travail indépendant économiquement dépendant peut constituer une opportunité pour le développement des modalités d'organisation et de représentation collective des nouveaux travailleurs indépendants. Ces derniers, souvent isolés, ne voient en effet pas toujours leurs intérêts professionnels spécifiques pris en charge par les organisations professionnelles existant dans les États membres.

Résultat du vote

Voix pour: 106
Voix contre: 91
Abstentions: 5

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

462^e SESSION PLÉNIÈRE DES 28 ET 29 AVRIL 2010Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert – Réforme de la politique commune de la pêche*»

COM(2009) 163 *final*

(2011/C 18/09)

Rapporteuse: **M^{me} María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Le 22 avril 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 le

«*Livre vert – Réforme de la politique commune de la pêche*»

COM(2009) 163 *final*.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La conclusion principale qui se dégage du livre vert de la Commission sur la réforme de la politique commune de la pêche est que la PCP, telle qu'elle existe actuellement, n'a pas résolu les problèmes détectés lors de la précédente réforme de 2002. Les changements apportés n'ont pas produit d'effets visibles dans des domaines aussi problématiques que la surcapacité des flottes de pêche ou la surexploitation des stocks et la baisse de volume des captures. La nouvelle proposition de réforme entend corriger, comme le souligne la Commission, le caractère «fragmentaire et graduel» des réformes antérieures.

1.2 Le CESE recommande que les mesures adoptées servent à sauvegarder l'emploi et la cohésion territoriale et que les objectifs stratégiques permettent de maintenir un équilibre entre les piliers économique, social et environnemental, en garantissant et en encourageant un comportement responsable et durable de tous les maillons de la chaîne de l'activité pêche.

1.3 Les thèmes sur lesquels il conviendra d'insister davantage dans la réforme de la PCP et qui sont repris dans les observations spécifiques sont notamment les suivants:

— l'établissement d'un régime différencié pour les flottes artisanales;

— l'introduction d'un chapitre social permettant d'harmoniser les conditions de travail des pêcheurs;

— l'amélioration des conditions du marché et des pratiques commerciales;

— la complémentarité avec la politique environnementale marine, entraînant en outre une recherche plus importante et plus efficace destinée à s'appliquer à la politique de la pêche;

— la pleine intégration de la PCP dans le contexte des organismes internationaux (ONU, FAO).

2. Contexte législatif

2.1 Conformément à l'article 3 paragraphe 1, lettre d) du TUE, «l'Union dispose d'une compétence exclusive dans (...) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche». Au moment de déterminer les politiques qui se dégagent de la consultation menée par le biais du livre vert, la prise en compte des avis des gouvernements et des parties concernées constituera un moyen efficace pour associer tous les acteurs à l'application des règles fixées.

2.2 Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) 2371/2002, la Commission a progressivement amélioré certains aspects relatifs à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques en adoptant des plans de gestion et de relance et au moyen de règlements concernant le contrôle et la mise en œuvre. Elle a également présenté des communications d'importance majeure, notamment la communication COM(2007) 73 qui fait référence aux instruments de gestion fondés sur les droits de pêche, et qui cherche à analyser les systèmes nationaux actuels et à examiner la possibilité d'améliorer leur efficacité grâce à l'utilisation des meilleures pratiques.

3. Analyse et éléments de réponse aux questions soulevées par le livre vert

3.1 Relever les défis structurels qui affectent la PCP

3.1.1 Surcapacité de la flotte: parvenir à l'équilibre entre rentabilité et emploi durable

3.1.1.1 Le CESE partage jusqu'à un certain point le diagnostic posé par la Commission et reconnaît que la surcapacité des flottes de pêche en Europe (surtout compte tenu du progrès technique) demeure une tendance lourde qui n'a pas pu, à ce jour, être suffisamment infléchie. Toutefois, l'on ne peut généraliser et il convient de nuancer le bilan trop négatif dressé par la Commission, dans la mesure où certains États membres ont, à des degrés divers, réduit la capacité de leurs flottes. En tout état de cause, les données disponibles relatives à l'état actuel des flottes des États membres mériteraient d'être réactualisées.

3.1.1.2 Le CESE se dit favorable à la limitation de la capacité par la voie législative, et insiste sur la nécessité de rendre les mesures de gestion et de contrôle coercitives au moyen de plans d'adaptation cofinancés par les États membres et l'UE. Il conviendrait d'accorder la priorité à une suppression de la capacité qui trouve un équilibre entre les possibilités de pêche et les critères environnementaux ou sociaux. Dans la recherche de cet équilibre, il faut considérer comme prioritaires les ajustements environnementaux et sociaux – concernant par exemple les navires utilisant des engins non sélectifs ou nuisibles à l'environnement, qui consomment une grande quantité d'énergie ou qui offrent peu d'emplois par rapport au poisson pêché. Par ailleurs, l'idée d'un fonds ponctuel de déclassement doit être envisagée avec précaution. Les déchirages de navires ont un coût social qui devrait être pris en considération. Les déclassements de bateaux de pêche se soldent en effet souvent par des pertes d'emplois sans qu'aucune alternative ne soit proposée aux pêcheurs salariés. Le CESE ne s'oppose pas au fonds de déclassement temporaire proposé par la Commission, qui pourrait s'avérer pertinent pour autant qu'il bénéficie non seulement aux propriétaires des bateaux mais également aux pêcheurs salariés dont l'emploi serait menacé. Le fonds communautaire devrait en effet prévoir des mesures sociales telles que des aides à la formation et à la reconversion professionnelle afin de prévenir les pertes sèches d'emploi. Cela étant, le CESE souscrit à l'idée selon laquelle le secteur doit à terme assurer sa viabilité économique et sortir d'une situation de dépendance vis-à-vis des subsides publics, lesquels doivent être envisagés à titre provisoire, tant qu'il n'a pas été remédié aux difficultés structurelles du secteur.

3.1.1.3 Le CESE reconnaît que l'utilisation d'instruments de marché comme les droits de pêche transférables peut contribuer à remédier à la surcapacité des flottes. Tout en reconnaissant que ce type de gestion a parfois pu réduire la capacité de pêche dans certains pays et pour certaines pêcheries spécifiques, le Comité estime que la Commission doit faire la preuve du bien-fondé d'une telle mesure et détailler davantage les initiatives qu'elle entendrait adopter en matière de protection et de sauvegarde pour prévenir toute conséquence indésirable en termes d'emploi et d'aménagement du territoire face au risque de voir une concentration des droits de pêche entre les mains d'un petit nombre de grandes entreprises se faire au détriment des communautés de pêche de taille plus modeste.

3.1.2 Mieux cibler les objectifs stratégiques

3.1.2.1 Le CESE met en garde contre l'établissement d'une hiérarchisation entre les objectifs stratégiques de développement durable de la pêche et préconise au contraire une approche équilibrée qui confère, sur le long terme, la même importance aux piliers économique, social et environnemental. Le CESE souhaite faire remarquer que le livre vert, à l'instar de la réforme de 2002, n'accorde que peu d'attention à la dimension sociale de la future PCP, laquelle n'apparaît pas clairement parmi les objectifs stratégiques fondamentaux.

3.1.2.2 L'amélioration constante de la ressource et sa stabilisation à des niveaux d'exploitation durable doit s'accompagner d'études d'impact socio-économiques visant à promouvoir des mesures de soutien financier au secteur, qui doivent à leur tour être destinées à l'emploi et à l'investissement des entreprises dans l'innovation et le développement, ainsi qu'à la formation professionnelle. Il importe en outre de garantir des revenus décents aux pêcheurs au cours de la période de reconstitution des stocks.

3.1.3 Recentrer le cadre décisionnel

3.1.3.1 Le CESE souscrit pleinement à l'idée de revoir le processus décisionnel dans un souci de lisibilité accrue de la politique, d'efficacité et de réduction des coûts. Il faudrait pouvoir différencier entre, d'une part, les principes et objectifs fondamentaux, qu'il appartiendrait au Conseil de décider – conjointement avec le Parlement européen – et leur mise en œuvre d'autre part, déléguée quant à elle aux États membres, à la Commission ou à des organes de décision – éventuellement nouveaux – décentralisés, représentant toutes les parties prenantes au niveau local. L'implication des autorités locales et régionales par le biais de la décentralisation de la prise de décisions sur les questions techniques (microgestion) semble aller dans la bonne direction. Conscient que les stocks et écosystèmes partagés couvrent de vastes étendues, le CESE accueille favorablement l'idée que les États membres assurent la gestion des grands principes et normes de la PCP par le truchement d'une collaboration étroite au niveau des régions marines.

3.1.3.2 Le processus décisionnel doit enfin tirer le meilleur profit des avis élaborés par des instances consultatives qui sont complémentaires, à savoir le Comité consultatif pour la pêche et l'aquaculture (CCPA) et les comités consultatifs régionaux. Les initiatives et avis du Comité de dialogue social sectoriel pour la pêche maritime devraient également être pris en compte.

3.1.4 Responsabiliser le secteur

3.1.4.1 Le CESE accueille favorablement l'idée d'une responsabilisation accrue des acteurs du secteur, laquelle pourrait en effet se matérialiser dans la mise en œuvre d'un régime de gestion de la ressource reposant sur des droits de pêche transférables, individuels ou collectifs, selon le contexte local, en maintenant de toute façon ce qui a été exposé au paragraphe 3.1.1.3.

3.1.5 Renforcer la culture du respect des règles

3.1.5.1 Le CESE est d'avis que les systèmes de collecte de données aux fins de l'exécution de la réglementation doivent se développer plus avant, et être soutenus financièrement. Le secteur de la capture pourrait être amené à jouer un rôle de premier plan dans ce dispositif (voir paragraphe 3.1.4. ci-dessus). En outre, et dans un souci d'efficacité, la mise en œuvre des mécanismes de contrôle devrait être partagée entre les États membres, la Commission et l'Agence communautaire de contrôle des pêches, tout en impliquant le plus possible les parties prenantes. Le Comité se prononce par ailleurs en faveur de l'instauration d'un régime qui lierait la mise en œuvre effective des responsabilités en matière de contrôle à l'accès au financement communautaire, comme il l'a indiqué dans son avis ⁽¹⁾.

3.2 Améliorer davantage la gestion des pêches dans l'UE

3.2.1 Le CESE prend note des pistes de réflexion évoquées dans le livre vert pour améliorer davantage la gestion des pêches dans l'UE et souhaite formuler les remarques générales suivantes:

3.2.1.1 Afin de tirer le meilleur parti de la ressource, le CESE soutient l'idée de rendre la gestion de celle-ci compatible, d'ici à 2015, avec l'objectif de la PME, mais il estime qu'il conviendrait, après cette date, de viser un objectif de gestion moins ambitieux qui permettrait de réduire les risques d'épuisement des stocks et garantirait une pêche plus rentable. Cela vaut également pour les pêcheries mixtes, avec des mesures plus flexibles permettant d'éviter des dégâts économiques et sociaux. Par ailleurs, le Comité se dit favorable à l'élimination totale et progressive des rejets.

3.2.1.2 Le CESE souhaiterait mettre en garde contre toute remise en cause hâtive du mode de gestion de la ressource fondée sur le système des TAC et des quotas. En dépit de ses imperfections, ce système n'est pas aisément substituable. Les alternatives consistant à privilégier une gestion fondée sur le contrôle de l'effort de pêche, ou bien encore sur l'introduction de droits de pêche, ne sauraient être introduites sans qu'au préalable il soit procédé à une étude d'impact socio-économique rigoureuse, établissant le bien-fondé d'une éventuelle modification des fondements de la gestion de la ressource.

3.2.1.3 En outre, si la réduction de l'effort de pêche devait se traduire par l'instauration de restrictions concernant le nombre de jours consacrés aux activités de pêche, le Comité souhaiterait rappeler que l'introduction d'un tel système comporte des inconvénients inacceptables dans la mesure où il expose les travailleurs à des périodes ponctuelles de travail excessif propices à la fatigue et par conséquent aux risques d'accidents.

3.2.1.4 D'autre part, le CESE souhaite faire part ici de sa réserve quant à l'appropriation des droits de pêche au cas où il en serait fait un usage commercial, la ressource étant fondamentalement la propriété de la société dans son ensemble. La transférabilité des droits de pêche pourrait être envisageable, sur une base annuelle ou pluriannuelle, pour autant que le principe de gestion des quotas par les autorités publiques ne soit pas remis en cause. En fonction du contexte local, l'accès à la ressource pourrait être déterminé sur la base de critères sociaux et environnementaux. Concernant la transmission des droits de pêche transmissibles, individuels ou collectifs, il faut dans tous les cas éviter qu'ils n'acquiescent un caractère permanent ou ne fassent l'objet d'un commerce spéculatif.

3.2.1.5 Les prises de poisson excédant les quotas pourraient ainsi être déduites des quotas de l'année suivante, alors que le fruit de la vente de ces produits devrait revenir à d'autres acteurs de la capture disposés à allouer une part de leurs propres quotas afin de tenir compte du poisson pêché en excès.

3.2.1.6 S'agissant de la stabilité relative, le CESE estime qu'elle doit demeurer une des pierres angulaires de la PCP. Le Comité note toutefois qu'une réactualisation de ce principe s'impose, afin de tenir compte des évolutions qui se sont produites depuis sa création en 1983. Toute adaptation de ce système devrait en tout état de cause passer par des négociations entre États membres. Un accès préférentiel pourrait être octroyé aux communautés régionales et locales, sur la base de critères sociaux et environnementaux.

3.2.1.7 L'intégration de la PCP dans la politique maritime intégrée (PMI) doit être encouragée. Le CESE suggère que les secteurs de la capture et de l'aquaculture se voient reconnaître légalement le droit d'être consultés dans la planification de l'espace marin, et que la future PCP prévoient des mécanismes de compensation en direction des entreprises de pêche et de leurs salariés susceptibles de perdre des opportunités de pêche. Il s'agit notamment d'encourager de façon proactive la formation professionnelle – voire la mise en œuvre de parcours de formation intégrés – et la connaissance holistique du milieu marin afin d'encourager la création d'emplois durables et la reconversion professionnelle au sein des clusters maritimes.

3.2.1.8 Davantage de moyens doivent être alloués à la recherche pour améliorer la connaissance du milieu marin; il convient également de valoriser davantage la connaissance dont sont détenteurs les pêcheurs.

⁽¹⁾ JO C 277 du 17.11.2009, p. 56.

3.2.1.9 Le CESE note que les objectifs de la PCP n'ont pas été atteints en matière de soutien financier. L'objectif de durabilité économique doit être poursuivi, à condition que l'organisation du marché soit révisée en profondeur. De plus, il convient de faire usage des aides publiques afin de soutenir la transition des secteurs européens de la pêche et de la transformation vers des activités de pêche durables tout en prenant en compte les conséquences socio-économiques des processus de restructuration. Enfin, le CESE est partisan de l'établissement d'un lien affirmé entre l'octroi de financement communautaire et la réalisation des objectifs stratégiques par les États membres.

4. Observations particulières

4.1 *Un régime différencié pour protéger les flottes côtières artisanales?*

4.1.1 Les flottes côtières artisanales génèrent de nombreux emplois directs et indirects et participent activement à la structuration et à la dynamisation du tissu socio-économique littoral. Dans des circonstances favorables, elles pourraient protéger les communautés dépendantes de la pêche des conséquences économiques et sociales de la crise structurelle. Le CESE se prononce par conséquent en faveur d'une approche différenciée de ce secteur, qui tienne compte de ses spécificités et ne crée pas de distorsion de concurrence. En matière de petite pêche côtière, les droits d'accès, la zone de réserve de 12 milles nautiques et les autres droits doivent être alloués et défendus de manière adéquate, notamment par l'attribution d'une part exclusive des quotas nationaux. Le CESE souhaite toutefois faire remarquer qu'au préalable, il convient de s'accorder sur les critères (taille, temps passé en mer, distance par rapport aux côtes, lien avec les communautés locales, etc.) à prendre en compte dans la définition de ce type de pêche très diversifié, ce qui devrait du reste être fait au niveau le plus approprié – local, régional ou national. Une définition de ce concept au niveau national ou local serait, selon le Comité, plus appropriée que l'imposition d'une définition uniforme au niveau communautaire.

4.2 *La rénovation de la PCP doit passer par l'adoption d'un véritable volet social*

4.2.1 Le CESE estime que, de façon générale, le livre vert ne prend pas suffisamment en compte les aspects sociaux de la PCP. La Commission se contente d'exprimer sa conviction profonde selon laquelle le déclin de l'emploi, en particulier dans le secteur de la capture, est perçu comme inéluctable. Il convient de rappeler que l'emploi dans la capture a décliné de 30 % au cours des dix dernières années, et lorsque l'on sait que toute perte d'emploi dans ce sous-secteur a fatalement un impact négatif sur l'emploi à terre (dans les secteurs de la transformation et l'ensemble des activités qui y sont liées en amont et aval) le bilan social ne peut qu'être préoccupant.

4.2.2 Une PCP réformée se doit, selon le CESE, de développer une stratégie cohérente de long terme assurant au secteur sa durabilité sociale, afin que les questions sociales soient intégrées horizontalement dans les différents volets de la PCP. Le Comité souhaite évoquer ici quelques pistes de réflexion pour tenter de remédier aux défis sociaux auxquels est confronté le secteur:

— Il n'existe pas à ce jour de reconnaissance systématique des qualifications professionnelles d'un pays de l'UE à l'autre. La Commission pourrait donc réfléchir à la mise en œuvre d'un

socle commun pour les qualifications et la reconnaissance des diplômes, ce qui pourrait encourager la mobilité des travailleurs et contribuer à renforcer la prévention des risques d'accidents.

— La pêche figure d'ailleurs parmi les activités professionnelles les plus dangereuses au monde. Afin de développer une véritable culture de prévention du risque, le Comité préconise la compilation de données statistiques harmonisées sur les accidents et leurs causes, lesquelles font aujourd'hui défaut au niveau communautaire. Cette base de données servirait à étayer un dispositif réglementaire approprié, notamment pour les embarcations de moins de 15 mètres non couvertes par la réglementation à ce jour. En outre, le CESE déplore le fait que les États membres soient si peu incités à s'engager dans la ratification de la Convention sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille (STCW-F) et du protocole à la Convention de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche.

— S'agissant des conditions de travail, le CESE souhaite plus particulièrement insister sur la nécessité de revaloriser le secteur en lui garantissant le plus possible des niveaux de rémunération décents. Le système de rémunération à la part (participation directe des travailleurs aux résultats de l'exploitation) a fait ses preuves dans les pays de l'UE où il existe. Il est d'autre part solidement enraciné dans la culture des communautés de marins pêcheurs. Toutefois ce système n'offre pas de garantie quant à la régularité de revenus décents. En outre, dans certains pays de l'UE, les pêcheurs sont considérés comme indépendants compte tenu qu'une partie de leur salaire est variable, ce qui les exclut des régimes de sécurité sociale. Le CESE demande donc à la Commission de poser les jalons d'un cadre communautaire d'harmonisation sur le droit des pêcheurs à une rémunération digne et régulière, et à une protection sociale effective.

4.3 *La nécessaire amélioration du marché et des pratiques commerciales*

4.3.1 Comme le souligne le livre vert, le secteur de la pêche, en particulier celui de la pêche artisanale, ne perçoit qu'une petite part du prix payé par le consommateur dans le commerce. L'organisation du marché actuelle n'est pas satisfaisante, et il en ressort une profitabilité du secteur très basse. Le CESE serait d'avis de remédier à la situation qui voit un éclatement du secteur de la vente entre une pluralité trop importante d'opérateurs d'une part, et une forte concentration des centrales d'achat, lesquelles imposent la fixation des prix aux producteurs. Aux dysfonctionnements ci-dessus mentionnés s'ajoute un volontarisme politique trop timide en matière de transparence et de traçabilité dans le commerce des produits de la mer. Le CESE insiste sur l'importance qu'il y a à faire respecter les normes et à veiller à l'identification correcte de tous les produits issus de la pêche et de l'aquaculture, communautaires comme importés, en évitant la confusion chez les consommateurs et en garantissant ainsi qu'ils disposent des informations nécessaires pour leur permettre de faire des achats responsables. Enfin, le CESE demande que plus de moyens soient mis à disposition pour contrôler les produits congelés importés par voie terrestre, maritime ou aérienne et que l'on veille au respect de la réglementation en matière d'étiquetage (conformément au règlement y relatif).

4.4 Environnement et recherche

4.4.1 La PCP est tributaire d'autres politiques qui ont une influence significative sur le secteur de la pêche et qui n'obtiennent pas non plus les résultats escomptés. Il y a lieu de relever la stratégie pour le milieu marin, qui a fait l'objet de la directive 2008/56/CE et dont l'objectif principal était la mise en place d'un cadre d'action communautaire pour la politique européenne relative au milieu marin, non seulement en raison des marées noires catastrophiques provoquées par l'Erika ou le Prestige, mais également à cause des déversements urbains ainsi que de la construction de plus en plus massive des zones littorales et d'autres aménagements les modifiant.

4.4.2 Le changement climatique a également des incidences sur le milieu marin en termes de réchauffement, de pollution et de modification des courants marins, autant de facteurs qui ont une influence sur la reconstitution des stocks halieutiques et empêchent les arrêts biologiques de produire les effets escomptés.

4.4.3 La politique environnementale étant une politique horizontale communautaire, il y a lieu de l'incorporer dans la PCP. Le CESE a rappelé la nécessité d'intégration de toutes les politiques européennes. À cet égard, il est clair que la PCP peut jouer un rôle dans la mise en œuvre d'une approche intégrée de la protection du milieu marin.

4.4.4 L'établissement d'indicateurs permettant de vérifier les effets de la protection du milieu marin ⁽²⁾ semble approprié. Leur suivi devrait se faire à l'échelle internationale grâce à une coopération scientifique au sein de l'Agence européenne pour l'environnement ou du Conseil international pour l'exploitation de la mer.

4.4.5 L'information est un instrument essentiel au succès de la protection de l'environnement marin; d'où l'importance d'analyser les données collectées à l'échelle nationale. Le CESE comprend la nécessité d'intensifier la recherche dans ce domaine et mise sur la création des instruments nécessaires pour renforcer les relations entre les scientifiques et le secteur de la pêche, les administrations responsables et l'UE. De même, il reconnaît l'importance de la communication «Une stratégie européenne pour la recherche marine et maritime» ⁽³⁾ et estime qu'une aide financière serait nécessaire à sa réalisation, car le recours aux seuls fonds du programme-cadre ne suffirait pas.

4.4.6 Le CESE considère que la recherche marine et maritime ne nécessite pas seulement une enveloppe budgétaire mais qu'il y a également lieu d'inciter les jeunes chercheurs à travailler dans ce domaine et d'établir un mécanisme qui centralise les meilleures pratiques pouvant servir de fil conducteur aux autorités compétentes, et plus particulièrement aux organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), de façon que l'on puisse adopter les pratiques les plus bénéfiques dans chaque région maritime. Actuellement, certains États membres déploient de grands efforts pour renforcer les pratiques de pêche durables et le processus de restauration des milieux marins.

4.5 Pour une dimension internationale responsable de la PCP

4.5.1 Il incombe à une PCP rénovée de promouvoir une pêche responsable et durable, et ce au-delà des eaux communautaires. En participant activement aux décisions prises au sein des instances internationales (ONU, FAO) et des ORGP, l'UE a un rôle important à jouer à cet égard, notamment en rendant plus efficace le contrôle des opérations en haute mer, la lutte contre les pêches illicites, non déclarées et non réglementées (INN).

4.5.2 En ce qui concerne les ORGP, le CESE est d'avis que la PCP devrait promouvoir la gestion durable des activités de pêche dans l'ensemble de ces organisations en se concentrant sur des aspects clés tels que le respect de la réglementation, la gestion de la capacité avec les ressources disponibles, le renforcement de la gouvernance grâce à l'élaboration de plans de gestion à long terme et de stratégies de préservation des écosystèmes.

4.5.3 S'agissant des accords de partenariat en matière de pêche (APP), le Comité souhaite que les aides financières et le support technique octroyés contribuent à consolider la capacité des pays partenaires dans la conception d'une politique halieutique durable, tout en affermissant la surveillance et le contrôle dans les eaux des régions concernées. À cet égard, les autorités des pays tiers partenaires doivent être tenues responsables du bon usage de l'argent du contribuable européen au moyen du contrôle effectif des objectifs fixés par les APP. Le Comité estime qu'afin de gérer plus correctement les aides octroyées, il conviendrait qu'elles soient assorties d'une affectation obligatoire afin de garantir que les fonds servent à l'objectif en vue duquel ils ont été concédés. Cela permettrait d'améliorer les conditions sociales et d'emploi dans les pays partenaires.

4.5.4 Le CESE demande qu'on fasse une distinction entre le coût d'accès en haute mer de la flotte de pêche lointaine de l'UE, assumé par les armateurs et représentant un pourcentage équilibré de la valeur des captures, et la participation financière destinée à l'aide au développement dans le cadre des APP. Cette aide devrait reconnaître que le secteur de la pêche est important pour réduire la pauvreté.

4.5.5 Le CESE appelle de ses vœux une nouvelle architecture pour les APP dans laquelle la dimension sociale serait dûment prise en compte. Il s'agit notamment de parvenir, sur le long terme, à la non-discrimination entre les travailleurs communautaires et ceux provenant de pays tiers, en matière de conditions de travail, de rémunération et d'accès à la formation. En outre, le Comité souhaiterait que le recrutement des marins pêcheurs non communautaires fasse intervenir les pratiques du dialogue social et de la négociation collective, afin de garantir aux équipages des conditions de vie et de travail équitables à bord des navires européens. Cette demande est pour le Comité d'autant plus importante qu'elle intervient dans un contexte d'absence de normes minimales spécifiques définies par l'Organisation internationale du travail (OIT) en matière salariale pour les marins pêcheurs.

⁽²⁾ JO C 85 du 8.4.2003, p. 87-97.

⁽³⁾ COM(2008) 534 final.

4.5.6 Le CESE fait remarquer que la clause sociale négociée par les partenaires sociaux européens et insérée dans les APP représente un progrès dans la reconnaissance des droits des travailleurs locaux et de la valeur réelle de leur travail, mais son efficacité reste incertaine. Une évaluation de sa mise en œuvre est également nécessaire. C'est pourquoi le CESE souhaiterait que la valeur légale de cette clause soit mieux définie et renforcée.

4.6 *Développer une aquaculture durable*

4.6.1 Le CESE est d'avis que l'aquaculture devrait être intégrée comme un pilier à part entière de la PCP révisée, de manière à enrayer la stagnation actuelle de sa production au niveau européen. Il y a lieu d'encourager les mesures visant à développer sa compétitivité, de manière à ce que l'aquaculture redevienne économiquement viable, qu'elle génère des emplois

de qualité et soit respectueuse des règles en matière de protection de l'environnement marin s'agissant de la qualité des eaux locales, de la fuite des espèces exotiques, de la durabilité de la pêche destinée à la production de farine et d'huile de poisson, etc. Il convient en outre d'attacher une attention toute particulière à la qualité de sa production, laquelle devrait être soumise à des règles de surveillance du marché. Il conviendra en tout état de cause de prendre en compte l'avis du CESE en la matière (NAT/445), en cours d'élaboration.

4.6.2 Le CESE estime qu'il convient d'améliorer l'image de l'aquaculture et de la pêche, ainsi que celle de leurs produits transformés. C'est pourquoi il préconise la réalisation de campagnes d'information, de formation et de communication s'adressant en priorité aux consommateurs européens.

Bruxelles, le 28 avril 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 et au Conseil – Construire un avenir durable pour l'aquaculture. Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne»

COM(2009) 162 final

(2011/C 18/10)

Rapporteur: **M. José María ESPUNY MOYANO**

Le 8 avril 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 et au Conseil – Construire un avenir durable pour l'aquaculture. Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne»

COM(2009) 162 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE réaffirme la préoccupation qu'il avait déjà exprimée dans son avis relatif à la stratégie de 2003 ⁽¹⁾, face à l'amenuisement de la compétitivité de l'aquaculture de l'UE, dû à un cadre réglementaire inapproprié. Elle est grevée par des réglementations de divers ordres sans nécessité, ce qui cause des difficultés supplémentaires pour le développement du secteur.

1.2 Ainsi, le CESE a une appréciation positive de la communication de la Commission et considère que sa publication dans les circonstances actuelles est adéquate et opportune.

1.3 L'aquaculture européenne doit reprendre le chemin de la croissance durable, qui lui permettra de répondre à la demande en produits d'origine aquatique nourrissants, sains et sûrs. Son développement approprié pourra servir de tremplin au développement socio-économique des zones où elle est implantée et permettra d'y augmenter l'offre d'emplois stables et de qualité, contribuant à fixer la population sur le territoire.

1.4 Le CESE réaffirme qu'il considère le marché unique comme l'un des principaux atouts de l'UE. Partant, il exprime sa préoccupation quant au manque d'homogénéité et de cohérence législative entre les États membres, notamment en matière d'étiquetage des produits d'origine aquatique ou dans l'interprétation de la législation européenne relative à l'environnement, concernant par exemple le réseau Natura 2000 ou la directive-cadre sur l'eau.

1.5 Étant donné l'occupation de plus en plus importante des espaces côtiers, il faut favoriser la recherche de synergies entre les activités compatibles entre elles, y compris la protection de l'environnement. La raréfaction des espaces attribués à l'aquaculture est l'une des principales raisons de la stagnation actuelle de cette activité dans l'UE. Le CESE recommande d'améliorer et d'alléger les procédures de délivrance d'autorisations et de

concessions pour les fermes aquacoles, ainsi que de simplifier et d'assouplir les démarches afin de raccourcir les délais d'adjudication.

1.6 Le CESE exprime sa préoccupation relativement à l'insuffisance actuelle de l'étiquetage des produits d'origine aquatique dans les lieux de vente, qui empêche le consommateur d'effectuer des achats responsables reposant sur des informations fiables. Cela se manifeste, par exemple, par la difficulté pour le consommateur de reconnaître les produits issus de l'aquaculture de l'UE de ceux qui sont importés, ou encore de différencier les produits d'origine aquatique frais de ceux qui ont été décongelés.

1.7 Le CESE se dit préoccupé par le fait que les produits d'origine aquatique importés ne respectent pas les normes sanitaires exigées dans l'UE. Les différences d'exigences en matière de traçabilité, élément clé de la sécurité alimentaire, sont particulièrement inquiétantes. Le Comité se demande aussi si ces produits sont élaborés dans le respect du droit du travail et des droits sociaux (risque d'un travail réalisé par des mineurs ou des personnes en situation de semi-esclavage).

1.8 L'aquaculture produit des aliments de qualité en milieu aquatique; elle est donc incompatible avec un environnement détérioré ou pollué. C'est pourquoi il faut garantir une bonne qualité des eaux dans l'UE.

1.8.1 La protection de l'environnement est l'une des priorités de l'UE. Cette protection ne doit cependant pas empêcher de réaliser des activités qui peuvent être compatibles avec elle. La Commission européenne doit faire un effort d'explication des principales normes de protection de l'environnement, en particulier le réseau Natura 2000, en montrant son interrelation et sa compatibilité avec l'aquaculture.

⁽¹⁾ JO C 208 du 3.9.3, pp. 89-93.

1.8.2 Le CESE recommande de développer l'étiquetage écologique des produits issus de l'aquaculture. Son objet doit être de distinguer l'excellence environnementale des produits issus de l'aquaculture en provenance de fermes bien gérées et orientées vers le développement durable, et d'en faire la promotion.

1.9 Étant donné le caractère novateur de l'aquaculture européenne, le CESE souligne la nécessité de favoriser la recherche et le développement technologique dans le domaine aquacole. La «plateforme technologique et de l'innovation de l'aquaculture européenne» se présente comme un levier remarquable pour donner cette impulsion.

1.10 Concernant la santé des animaux, le CESE se dit préoccupé par la disponibilité restreinte des produits médicaux vétérinaires autorisés dans le secteur aquacole.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 L'objectif de cette communication est d'établir un diagnostic des causes de la stagnation de l'aquaculture qui a été observée dans l'UE et de relancer son développement. À cette fin, la Commission a élaboré une proposition qui repose sur trois axes: améliorer la compétitivité, asseoir les bases d'une croissance durable, et enfin améliorer l'image du secteur ainsi que sa gouvernance.

2.2 La Commission propose de **favoriser la compétitivité de la production aquacole** de l'UE, en développant un secteur aquacole compétitif et diversifié, soutenu par l'innovation.

2.2.1 Le développement durable de l'aquaculture doit être soutenu par la recherche et l'innovation. À cet effet, la Commission fera la promotion d'initiatives de recherche, de développement et d'innovation (RDI) et favorisera le développement des infrastructures de recherche en les dotant des moyens appropriés.

2.2.2 La Commission propose de faire en sorte que la compétition pour l'espace disponible s'effectue sur un pied d'égalité entre l'aquaculture et les autres activités. Elle propose aussi de dégager des synergies entre activités.

2.2.3 L'aquaculture européenne doit pouvoir satisfaire les attentes des consommateurs, s'adapter aux exigences du marché et interagir sur un pied d'égalité avec les autres acteurs de la chaîne de commercialisation. Pour ce faire, la Commission prendra en compte les besoins du secteur aquacole en ce qui concerne les organisations de producteurs, les rapports interprofessionnels, l'information du consommateur et les instruments de commercialisation.

2.2.4 La dimension internationale de l'aquaculture doit offrir aux secteurs associés des possibilités d'expansion et d'exportation. À cette fin, la Commission fera la promotion du développement d'une aquaculture durable dans les pays tiers.

2.3 La Commission a pour ambition de **jeter les bases d'une croissance durable de l'aquaculture** en garantissant un haut niveau de protection du milieu naturel. Les produits alimentaires d'origine aquatique fabriqués ou importés dans l'Union européenne devront être conformes à des normes élevées de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. La Communauté poursuivra son objectif de garantir un haut niveau de protection de la santé et du bien-être des animaux.

2.3.1 Il conviendra d'assurer la compatibilité entre l'activité aquacole et la protection de l'environnement. Pour ce faire, la Commission continuera à insister sur l'importance de la viabilité environnementale du développement de l'aquaculture.

2.3.2 Inversement, il faut offrir à l'aquaculture un environnement propre et une eau de très grande qualité afin de garantir la santé des animaux et l'obtention de produits sûrs, particulièrement dans le cas des mollusques.

2.3.3 Afin de garantir une production et une croissance optimales, il convient de créer un élevage aquatique de haut niveau, reposant sur d'excellentes conditions zootechniques. La Commission veillera à ce que la directive 2006/88/CE ⁽²⁾ relative à la santé des animaux aquatiques soit intégralement appliquée.

2.3.4 Le bien-être des animaux est une préoccupation commune aux consommateurs, aux législateurs et aux producteurs. La Commission demandera des avis sur le bien-être des poissons et défendra l'adoption d'une approche modulée selon les espèces.

2.3.5 La disponibilité restreinte des produits médicaux vétérinaires autorisés est un des principaux problèmes auxquels se heurte le secteur. Pour y répondre, la Commission encouragera la mise en œuvre des recommandations formulées par le «groupe de travail sur la disponibilité des médicaments vétérinaires» dans son rapport de 2007.

2.3.6 Le développement de l'aquaculture dépend étroitement de la disponibilité d'aliments pour poissons de grande qualité et produits selon un mode durable. La Commission s'attachera à accroître la disponibilité des additifs nécessaires entrant dans la préparation des aliments pour poissons et à réviser la législation sur les sous-produits animaux.

2.3.7 La Commission doit assurer la protection de la santé des consommateurs et reconnaître les bienfaits des aliments d'origine aquatique pour la santé. La Commission continuera à veiller à ce que les produits alimentaires d'origine aquatique, produits dans l'UE ou importés, soient sûrs pour le consommateur. À cette fin, elle continuera à fonder ses actions sur les données scientifiques et sur le principe de précaution. Elle prendra également en compte les bienfaits pour la santé de la consommation de poisson.

(2) JO L 328 du 24.11.2006, p. 14.

2.4 Il est nécessaire d'**améliorer l'image du secteur et son cadre de gouvernance**, en mettant en place des règles communes au niveau de l'Union européenne.

2.4.1 En améliorant la mise en œuvre de la législation communautaire par les États membres, il doit être possible de mettre les opérateurs économiques sur un pied d'égalité face aux décisions touchant le développement de l'aquaculture. À cette fin, la Commission expliquera mieux la mise en œuvre de sa politique environnementale, en particulier concernant le réseau Natura 2000, et veillera à ce que la législation européenne sur la santé des animaux et la protection des consommateurs soit correctement appliquée. Concernant les pays tiers, elle veillera à ce que les exigences qui leur sont applicables soient équivalentes à celles des États membres.

2.4.2 Pour favoriser le développement de l'aquaculture, il est indispensable de réduire la charge administrative, particulièrement dans le cas des PME. Pour ce faire, la Commission veillera à simplifier l'environnement législatif et à réduire la charge administrative dans l'Union européenne.

2.4.3 La Commission favorisera une vraie participation des parties intéressées et une information appropriée du public, au moyen de larges consultations et d'une information transparente. Cela contribuera à améliorer la réglementation et la gouvernance, mais aussi à rehausser l'image de l'aquaculture.

2.4.4 La Commission s'efforcera d'assurer un suivi approprié du secteur, le champ des statistiques communautaires officielles sur l'aquaculture étant actuellement assez restreint. Elle élargira aussi sa base d'informations en ce qui concerne les prix en vue de créer un système de suivi d'un bout à l'autre de la chaîne de commercialisation.

3. Observations générales

3.1 L'aquaculture produit actuellement 47 % des produits d'origine aquatique consommés par la population mondiale. Elle a de plus un potentiel de croissance encore important, si bien qu'il pourra s'agir d'un secteur clé au sein d'une politique stratégique d'approvisionnement alimentaire destinée à satisfaire la future demande mondiale de nourriture.

3.2 Durant les dix dernières années, la population mondiale a augmenté de 12 %, tandis que la consommation de poisson a augmenté de 27 %. Cela est dû, entre autres raisons, aux effets bénéfiques produits sur la santé par les acides oméga-3, dont le poisson constitue une excellente source. L'UE est le principal marché mondial de produits d'origine aquatique. Elle en consomme plus de 12 millions de tonnes par an, avec une tendance très nette à l'augmentation. Sa production atteint à peine 35 % de ses besoins. 65 % des produits d'origine aquatique consommés sont donc importés, et ce pourcentage augmente régulièrement.

3.3 L'aquaculture européenne relève de la Politique commune de la pêche (PCP) dont l'objectif est d'exploiter de manière durable les ressources aquatiques vivantes, en prenant en considération et à égalité les aspects environnemental, social et économique. La PCP réformée doit aborder l'aquaculture de manière spécifique en tenant compte de ses caractéristiques, et se doter des instruments de soutien sectoriels et d'instruments

de marché efficaces. Il est suggéré de rebaptiser la PCP «Politique commune de la pêche et de l'aquaculture» (PCPA).

3.4 L'aquaculture est aujourd'hui une activité économique importante dans certaines zones de l'UE, tant côtières que continentales. Elle comprend aussi bien la production de mollusques que de poissons, en eau douce ou en eau de mer.

3.5 Secteur autrefois modeste et artisanal, l'aquaculture est devenue à partir des années 1970 une industrie moderne, dynamique, novatrice et hautement technologique, associant souvent des activités commerciales intégrées verticalement.

3.6 L'aquaculture représente dans l'UE une source d'emplois pour des zones côtières et fluviales reculées, généralement sinistrées économiquement, et où les alternatives professionnelles sont peu nombreuses. Les emplois du secteur aquacole sont spécialisés, stables et requièrent une qualification technique, aussi bien dans les entreprises familiales que dans les PME.

3.7 La Commission a présenté en 2002 dans sa communication COM(2002) 511 une stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne, qui aurait dû avoir pour objectifs de:

- a) créer des emplois stables, en particulier dans les zones qui sont particulièrement tributaires de la pêche;
- b) garantir la disponibilité de produits d'origine aquatique sains et sûrs, dans les quantités exigées par le marché;
- c) favoriser le respect de l'environnement par ce secteur.

3.8 La Commission a reconnu que la production aquacole de l'UE n'a pas évolué depuis 2002 dans le sens escompté, et qu'elle a même enregistré une stagnation, pour les mollusques comme les poissons (la production aquacole de crustacés ou d'algues étant pratiquement inexistante en Europe), à la différence des autres régions du monde, où de forts taux de croissance ont été enregistrés. Elle a en conséquence jugé opportun de réviser sa stratégie et de dresser un bilan de la situation actuelle de l'aquaculture européenne.

4. Observations particulières

4.1 Le secteur aquacole de l'UE n'est pas encore parvenu à développer tout son potentiel de création de richesses et d'emplois. Son niveau global de production stagne depuis 2002 et ne parvient pas à compenser la diminution des captures de la flotte de pêche, avec pour conséquence la détérioration de la balance du commerce extérieur. Cela, malgré les atouts dont dispose l'Europe: conditions géographiques et environnementales appropriées, technologie de pointe, et entreprises disposées à investir. Par ailleurs, le secteur a prouvé qu'il disposait des connaissances et des moyens pour être une activité durable du point de vue environnemental, tout en offrant des produits sains, sûrs et de qualité.

4.2 Le cadre législatif complexe de l'UE, la lenteur des démarches administratives, la limitation de l'accès au domaine public et la lourdeur excessive des charges administratives sont dissuasifs pour les investissements et freinent la compétitivité de la production aquacole européenne.

4.3 Parmi les obstacles qui entravent le développement de l'aquaculture européenne, nombreux sont ceux qui dépendent des politiques et des actions entreprises au niveau national ou régional. Ainsi, les pouvoirs publics au niveau national ou régional doivent prendre conscience de ce fait et créer un cadre spécifique approprié. Dans certains États membres, aucune nouvelle licence d'aquaculture n'a été délivrée depuis quinze ans. C'est dans certains cas l'interprétation de la législation européenne par les administrations nationales ou régionales qui crée des distorsions: en ce qui concerne par exemple le réseau Natura 2000, certaines administrations en excluent l'aquaculture, de manière injustifiée. D'un autre côté, il faut que les États membres et les régions disposant de compétences coordonnent leurs législations afin de ne pas créer de barrières artificielles au libre marché au sein de l'UE.

4.4 L'organisation commune de marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture, qui devrait stabiliser les marchés et garantir le revenu des producteurs aquacoles, a besoin d'une réforme urgente pour renforcer les organisations de producteurs.

4.5 La précédente communication de la Commission COM(2002) 511 insistait de manière excessive sur les aspects environnementaux de l'aquaculture, en laissant au second plan les composantes économique et sociale de la durabilité. La nouvelle communication, COM(2009) 162, propose un meilleur équilibre entre les trois piliers du développement durable: environnemental, social et économique. Elle reconnaît qu'un environnement durable ne peut être garanti qu'avec des entreprises compétitives et rentables.

4.6 Les entreprises aquacoles de l'UE sont en général efficaces et pourraient être pleinement compétitives si elles étaient soumises aux mêmes conditions que les produits importés. Cette égalité des chances n'existe pas à l'heure actuelle, ni pour la production, ni pour la commercialisation. En ce qui concerne la production, les producteurs aquacoles européens sont soumis à des normes strictes, en matière d'ingrédients entrant dans la composition des aliments pour poissons, de restriction d'emploi de médicaments vétérinaires, et sur des questions environnementales ou à caractère social, alors que ces normes ne s'appliquent pas aux producteurs aquacoles des pays tiers, qui peuvent cependant commercialiser librement leurs produits sur le marché communautaire (certains de ces produits étant obtenus par le travail d'enfants ou au prix d'autres violations du droit à un travail digne et justement rémunéré). Concernant la commercialisation, certains pays soutiennent leur production aquacole de manière irrégulière, et celle-ci est ensuite commercialisée dans l'UE.

4.7 La déficience des informations fournies au consommateur sur les caractéristiques des produits aquatiques achetés l'empêchent d'appréhender convenablement les différences de prix et de qualité. Cela a une incidence sévère sur les producteurs européens, dont les produits ont généralement une valeur ajoutée supérieure à ceux issus de l'importation. Cette déficience d'information peut consister par exemple en des erreurs concernant le pays d'origine du produit ou sa dénomination. Mais elle est particulièrement grave dans le cas de filets de poissons originaires de pays éloignés (généralement asiatiques), qu'on décongèle au moment de la vente. Ces filets sont vendus sur les mêmes étalages que les filets de poissons véritablement frais,

sans que le consommateur soit clairement informé de la différence entre les deux types de produits, le prix devenant ainsi le seul critère d'achat. Dans un tel cas, la déficience d'étiquetage peut déboucher sur des problèmes de santé publique, en cas de recongélation du produit.

4.8 Aussi le CESE recommande-t-il de procéder, d'une part, à une simplification de l'étiquetage, en clarifiant plus particulièrement les informations sur le pays ou la région d'origine du produit et, d'autre part, à un renforcement des mécanismes d'inspection et de contrôle aux frontières.

4.9 L'identification correcte des produits d'origine aquatique doit être doublée d'actions de formation et d'information d'un bout à l'autre de la chaîne de distribution et de commercialisation, afin de toucher aussi les consommateurs. Il convient plus particulièrement d'indiquer la présence dans les produits d'acides gras oméga-3, et plus précisément de type EPA ou DHA.

4.10 Le CESE recommande de réaliser des campagnes de promotion destinées à rehausser l'image de l'aquaculture, de ses produits et de ses modes de production. Il convient de confier la détermination des messages à diffuser à un groupe d'étude spécifique, chargé de proposer des initiatives avec la collaboration du secteur. Le CESE recommande à cet égard de mettre en œuvre des campagnes transnationales qui seraient obligatoirement coordonnées par la Commission européenne.

4.11 L'aquaculture européenne est une activité novatrice et de haute technologie, qui nécessite une recherche scientifique permanente. L'actuel 7^e programme-cadre, qui rassemble toutes les initiatives communautaires relatives à la recherche, offre moins de possibilités en matière de recherche aquacole que les programmes précédents. Il sera difficile avec lui de faire progresser l'innovation et la compétitivité du secteur professionnel de l'aquaculture européenne. Ce dernier a récemment créé la «plateforme technologique et de l'innovation de l'aquaculture européenne», grâce à laquelle il espère se doter de priorités en matière de RDI, ainsi que d'une stratégie pour les atteindre.

4.11.1 Concernant les aliments pour poissons, il faut persévérer dans les recherches d'ingrédients alternatifs, sûrs et respectueux de l'environnement; qui puissent continuer à la fois de satisfaire les besoins nutritionnels et biologiques des poissons et de conférer au produit final les mêmes vertus nutritives.

4.11.2 Il faut poursuivre l'optimisation des systèmes de production actuels, mais surtout ceux qui sont clairement susceptibles de connaître une expansion dans l'avenir, comme l'aquaculture offshore, ou, sur terre, les systèmes de recirculation d'eau.

4.12 La faible disponibilité de médicaments vétérinaires constitue une entrave sérieuse au développement de l'aquaculture. L'aquaculture européenne ne dispose pas à l'heure actuelle d'outils vétérinaires (par exemple, anesthésiants, vaccins ou antibiotiques) en nombre suffisant. Cette situation compromet la viabilité du secteur et a une incidence sur la santé des animaux et leur bien-être, ainsi que sur la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

4.13 La communication de la Commission propose de favoriser l'exportation de technologies de production aquacole vers des pays tiers. Si cette initiative part d'un sentiment solidaire qui mérite sans aucun doute un soutien, il faut toutefois envisager, avant de l'encourager, l'éventualité que les futures productions aquacoles obtenues grâce à ces technologies soient exportées dans l'UE et entrent en concurrence avec les produits communautaires.

4.14 La communication de la Commission fait une excellente description des causes de la stagnation actuelle de l'aquaculture dans l'UE. Toutefois, il ne convient pas de considérer ce document comme l'aboutissement d'un travail, mais plutôt comme le point de départ permettant de concevoir et de développer des actions concrètes afin de relancer le développement durable de l'aquaculture dans l'UE.

Bruxelles, le 28 avril 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 et au Parlement européen – Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation»

COM(2009) 433 final

(2011/C 18/11)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Le 20 août 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 et au Parlement européen – Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation»

COM(2009) 433 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 février 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 168 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de la communication de la Commission sur le thème: «Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation» et des initiatives qu'elle y récapitule. Le Comité fait observer que nous n'en sommes jusqu'à présent qu'à la première étape de ce processus et que choisir les instruments et les mesures adéquats et les intégrer dans la gestion des grandes politiques et stratégies sera loin d'être simple.

1.2. La Commission est chargée de la tâche très ardue d'élaborer la version pilote d'un indice environnemental complexe. Il s'agira manifestement d'un indice agrégé, qui requiert que soit pris en compte l'équilibre des effets de chacune des composantes de l'environnement. Sa construction devra dès le début faire l'objet de consultations des parties intéressées.

1.3. L'élaboration d'un indicateur complexe de qualité de vie et de cohésion sociale sera encore plus difficile. Il sera indispensable de mener des projets pilotes en ce domaine que la Commission devrait définir comme un point critique de l'ensemble du projet. Elle devrait donc lancer immédiatement ces projets pilotes.

1.4. Les tendances d'évolution à long terme des paramètres fondamentaux sont d'une grande importance pour la stratégie et l'élaboration des politiques. En conséquence, cette perspective devrait déterminer le choix des paramètres suivis en temps réel. Il convient de réagir aux changements de manière réfléchie et en temps utile.

1.5. Le système devrait rester fondé, même à l'échelle de l'Union, sur une collecte et une évaluation nationales des

données, organisées dans un cadre européen bien défini et unificateur, et sur leur traitement en indicateurs et paramètres. Leur évaluation nécessite une approche globale et holistique, afin de limiter les conflits entre les interprétations de certains instruments, ainsi que les risques qui en découlent.

1.6. L'évaluation du développement durable consiste à saisir les tendances dans deux directions fondamentales: (1) l'évaluation de la capacité d'absorption et (2) l'évaluation du développement de l'administration des collectivités humaines. Les deux propositions que présente la communication de la Commission (le tableau de bord et le suivi des seuils des polluants) vont dans cette direction, ce dont le CESE se félicite.

1.7. Le CESE salue également l'effort de la Commission en vue d'étendre les comptes nationaux aux thématiques environnementales et sociales. Un cadre légal de comptabilité environnementale doit être présenté au début de l'année 2010. Actuellement, les indicateurs sociaux disponibles dans les comptes nationaux ne sont pas utilisés au maximum de leur potentiel. On peut s'attendre à ce que la nécessité d'utiliser ces indicateurs se fasse de plus en plus sentir, à mesure que progressera l'élaboration d'une approche complexe et intégrée visant à mesurer et à évaluer le progrès dans un monde en mutation.

1.8. Ce processus de changements en préparation ne sera ni rapide, ni simple, et c'est pourquoi il convient d'accorder une attention toute particulière à la préparation analytique et à l'étude de chaque instrument en se fondant sur les recherches consacrées à leurs interactions et sur des consultations approfondies des acteurs concernés, afin d'en faciliter l'adoption dans un contexte international élargi.

1.9. Dans le cadre de la poursuite des travaux et afin d'en structurer les prochaines étapes, il sera nécessaire d'exploiter toutes les réflexions et projets disponibles. Le critère décisif doit en être une objectivité maximale, ainsi que le maintien de l'indépendance des statistiques et de leurs exigences qualitatives. Le CESE est prêt à participer à l'évaluation des changements nécessaires et à œuvrer à leur acceptation par la société civile.

1.10 Il convient que la Commission établisse un calendrier et fixe les dates de mise en place des différents éléments de ce système. Elle devrait notamment s'attacher à intégrer certaines mesures nouvelles dans la nouvelle stratégie 2020 et dans la stratégie de développement durable. L'objectif est de disposer en 2011 d'un cadre qui permettrait d'élaborer des propositions claires pour des actions comparables à l'échelle mondiale à l'intention du sommet mondial pour le développement durable convoqué par l'ONU en 2012.

2. Introduction

2.1 Le produit intérieur brut (PIB) est l'instrument de mesure de l'activité macroéconomique le mieux connu (PIB = consommation privée + investissements + consommation publique + (exportations – importations). Le cadre et les règles de calcul du PIB sont établis par le système européen des comptes nationaux, qui est dans une large mesure compatible avec le système des comptes nationaux des Nations unies. Le PIB est devenu une référence standard utilisée par les décideurs du monde entier et fréquemment citée dans les débats publics. Le PIB cumule la valeur ajoutée de toutes les activités économiques à caractère monétaire. Il est fondé sur une méthode claire qui permet d'effectuer des comparaisons dans le temps et entre des pays et des régions.

2.2 Le PIB est désormais également considéré comme un indicateur du développement global de la société et du progrès en général. Le PIB ne mesure effectivement pas la durabilité environnementale ou l'intégration sociale, et ces limites doivent être prises en considération lorsqu'il est utilisé dans des analyses et débats politiques. Un aperçu récent de ces limites est proposé par les travaux de Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008), Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social (http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/rapstiglitz_francais.pdf).

2.3 Depuis dix ans environ, cette question fait l'objet de débats à divers niveaux et en octobre 2008, le CESE a adopté un avis d'initiative⁽¹⁾, qui présente et explique les orientations actuelles de la recherche et soutient l'effort de recherche d'indicateurs complémentaires qui permettront de décrire de manière plus complète le développement des sociétés humaines.

2.4 La communication dont il s'agit ici détermine différentes actions pouvant être prises à court ou à moyen terme. L'objectif global consiste à développer des indicateurs plus riches, offrant une base de connaissances plus fiable, afin d'améliorer la qualité du débat public et de la prise de décision. La Commission se propose de coopérer avec les acteurs intéressés et les partenaires en vue de développer des indicateurs qui soient reconnus et utilisés au niveau international.

⁽¹⁾ Cf. JO C 100, 30.4.2009, p. 53.

3. Résumé de la communication de la Commission

3.1 La Commission propose de mettre en œuvre les cinq actions suivantes. Celles-ci pourront être revues ou complétées dans le cadre de la révision planifiée en 2012.

3.2 **Ajout d'indicateurs environnementaux et sociaux au PIB:** les indicateurs qui résument des questions importantes au moyen d'un seul chiffre sont des outils de communication essentiels. Le PIB et les taux de chômage et d'inflation sont de bons exemples de ces indicateurs synthétiques. Mais ils n'ont pas pour objectif de faire le point de la situation en ce qui concerne des thèmes tels que l'environnement ou les inégalités sociales. Pour combler cette lacune, la Commission a l'intention de développer un indice environnemental global et d'améliorer les indicateurs relatifs à la qualité de la vie.

3.2.1 **Indice environnemental global:** il n'existe à l'heure actuelle aucun indicateur environnemental global. Parmi les indicateurs potentiels en la matière figurent les empreintes écologique et carbonique, mais elles ont un champ d'application limité (l'empreinte carbonique concerne uniquement les émissions de gaz à effet de serre. L'empreinte écologique exclut certains effets et notamment les effets sur l'eau. La Commission la teste néanmoins, de même que d'autres indicateurs, pour suivre l'évolution de la stratégie thématique sur l'utilisation viable des ressources naturelles et du Plan d'action en faveur de la diversité biologique). Les services de la Commission prévoient de présenter une version pilote d'un indice de pression environnementale en 2010. Cet indice inclura les grands axes de la politique environnementale:

- changement climatique et utilisation de l'énergie;
- nature et biodiversité;
- pollution atmosphérique et effets sur la santé;
- utilisation de l'eau et pollution aquatique;
- production de déchets et utilisation des ressources.

3.2.2 **Qualité de vie et bien-être:** le revenu, les services publics, la santé, les loisirs, la richesse, la mobilité et un environnement sain sont autant de moyens d'atteindre et de maintenir ces objectifs. La Commission a réalisé des études sur la faisabilité d'indicateurs de bien-être et sur la responsabilisation du consommateur, ainsi que, en partenariat avec l'OCDE, sur la perception du bien-être.

3.3 **Quasi-instantanéité des informations pour les décideurs:** les chiffres du PIB et du chômage sont fréquemment publiés dans les quelques semaines suivant la période à laquelle ils se rapportent, ce qui permet la prise de décisions quasiment en temps réel. Les données environnementales et sociales sont, dans de nombreux cas, trop anciennes pour fournir des informations opérationnelles, par exemple sur la qualité de l'air et de l'eau ou sur les modèles de travail, qui sont des éléments évoluant rapidement.

3.3.1 La Commission s'efforcera dès lors d'améliorer l'actualité des données environnementales et sociales, pour mieux informer les décideurs de l'UE. Les satellites, les stations de mesure automatiques et internet permettent de plus en plus **d'observer l'environnement en temps réel** grâce aux dispositions de la directive INSPIRE (directive 2007/2/CE) et au moyen du système GMES (système de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité - «Global Monitoring for Environment and Security», voir COM(2009)233 final).

3.3.2 **L'actualité des données sociales sera améliorée**, chaque fois que cela sera possible, par exemple grâce au nouveau système européen de modules d'enquête statistique sociale.

3.4 **Précision accrue des rapports sur la distribution et les inégalités**: la cohésion sociale et économique constitue un objectif général de la Communauté. Les données existantes provenant des comptes nationaux, en ce qui concerne par exemple le revenu des ménages, ou issues d'enquêtes sociales telles qu'EU-SILC (statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie), permettent d'ores et déjà une analyse des principales questions liées à la distribution.

3.5 **Élaborer un tableau de bord européen du développement durable**: les indicateurs de développement durable de l'UE (cf. le livre statistique d'Eurostat «Mesure des progrès accomplis sur la voie d'une Europe plus durable – 2007») ont été définis en concertation avec les États membres et figurent dans le rapport de situation bisannuel de la Commission. Cet outil de suivi n'intègre toutefois pas les récentes évolutions dans des domaines importants qui ne sont pas encore suffisamment couverts par les statistiques officielles (tels que la production et la consommation durables ou les questions de gouvernance).

3.5.1 C'est pourquoi la Commission explore, en concertation avec les États membres, les possibilités **d'élaboration d'un tableau de bord du développement durable**. Ce tableau, qui repose sur l'ensemble des indicateurs de développement durable de l'UE, pourrait également inclure d'autres informations publiques quantitatives et qualitatives.

3.5.2 La stratégie de développement durable a pour objectif principal de respecter les limites des ressources naturelles de la planète. Ceci inclut la capacité limitée de la nature à fournir des ressources renouvelables et à absorber les polluants. Il importe de connaître les «zones à risque» avant que les points de basculement réels ne soient atteints. C'est pourquoi il sera nécessaire de **déterminer ces seuils, et de les mettre régulièrement à jour, en ce qui concerne les principaux polluants et les ressources renouvelables**, de manière à pouvoir informer les intervenants au débat politique et à promouvoir la définition d'objectifs et l'évaluation des politiques.

3.6 **Extension des comptes nationaux aux thématiques environnementales et sociales**: le système européen des comptes nationaux constitue le principal instrument sur lequel s'appuient les statistiques économiques de l'UE et de nombreux autres indicateurs économiques, dont notamment le PIB. Dans ses conclusions de juin 2006, le Conseil européen a appelé l'Union européenne et ses États membres à étendre les comptes nationaux aux principaux aspects du développement durable. La Commission veillera à ce que la tâche soit prise en considération dans le cadre des révisions futures du système international des comptes nationaux et du système

européen des comptes nationaux. À plus long terme, une comptabilité environnementale, sociale et économique plus intégrée devrait fournir la base de nouveaux indicateurs synthétiques.

3.6.1 **Comptabilité économique-environnementale intégrée**: la Commission a présenté sa première stratégie sur la «comptabilité verte» en 1994 dans sa communication COM(1994) 670. Depuis lors, Eurostat et les États membres, en partenariat avec les Nations unies et l'OCDE, ont développé et testé des méthodes comptables et plusieurs États membres fournissent désormais régulièrement leurs premières séries de comptes environnementaux. Ensuite, des comptes environnementaux physiques pourraient être créés en matière de consommation énergétique, de production et de traitement des déchets, de même que des comptes monétaires en ce qui concerne les subsides octroyés dans le domaine environnemental. Afin de garantir la comparabilité de ces comptes, la Commission prévoit de proposer un cadre légal de comptabilité environnementale au début de 2010.

3.6.2 **Utilisation accrue des indicateurs sociaux existants issus de la comptabilité nationale**: le système européen des comptes comprend d'ores et déjà des indicateurs mettant en avant les thématiques importantes d'un point de vue social, telles que le revenu disponible des ménages et les chiffres ajustés du revenu disponible des ménages, chiffres ajustés qui tiennent compte des différences existant dans les régimes de protection sociale de différents pays.

4. Observations générales

4.1 La question d'une mesure plus cohérente du progrès de l'humanité fait l'objet d'un intérêt croissant des décideurs politiques et du grand public. De nouvelles approches sont nécessaires afin de montrer comment concilier l'évolution démographique et le développement économique de l'humanité avec la finitude de la planète et de ses ressources.

4.2 Ces approches et méthodes nouvelles de mesure du progrès sont indispensables dans l'environnement social actuel, dont la complexité ne cesse de croître, afin de rendre possible une meilleure formulation d'une vision stratégique pour les collectivités humaines, telles que l'UE. Leur importance tient en partie à ce qu'elles permettent de dresser le bilan des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques, dont en premier lieu le développement durable, que conditionnent entre autres une protection efficace du climat et une exploitation économe de toutes les ressources.

4.3 Un autre champ important d'application est celui de la conception des grandes politiques de la Communauté qui doivent tenir compte de tous leurs effets et retombées mesurables, ainsi que de leurs interactions mutuelles, et évidemment celui de l'évaluation de la mise en œuvre de ces politiques.

4.4 C'est pourquoi le CESE se félicite de la communication de la Commission sur le thème: «Le PIB et au-delà – Mesurer le progrès dans un monde en mutation» et des initiatives qu'elle y récapitule. Bien que de nombreux projets et activités soient déjà en cours, le Comité fait observer que nous n'en sommes jusqu'à présent qu'à la première étape de ce processus et que choisir les instruments et des mesures adéquats et les intégrer dans la gestion des grandes politiques et stratégies ne sera pas simple.

4.5 Si l'on veut qu'un instrument, quel qu'il soit, soit efficace, il doit être le plus simple et le plus maniable possible et les parties prenantes doivent l'accepter. Des instruments que les utilisateurs ne se sont pas parfaitement appropriés et qui ne sont pas généralement acceptés ne peuvent pas donner les résultats escomptés. L'acceptation de chaque nouvel instrument comme étalon du progrès prendra évidemment un certain temps. Aucun instrument ne saurait néanmoins être une fin en soi, il convient de se défaire de tout instrument qui n'a pas fait les preuves de son efficacité.

4.6 Il est manifeste que le plus simple évolue vers le plus compliqué; cette complexité ne devrait cependant pas excéder les bénéfices escomptés. Le système devrait rester fondé, même à l'échelle communautaire, sur une collecte et une évaluation des données, ainsi que sur leur traitement en indicateurs et paramètres, à l'échelon national, et organisées dans un cadre communautaire bien défini et unificateur.

4.7 Agréger ces paramètres pour toute la Communauté devrait alors permettre d'adopter des stratégies et des politiques coordonnées et compatibles, tant à l'échelon national qu'euro-péen en appliquant avec rigueur les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il sera alors particulièrement important d'agir à l'échelon communautaire en fonction des tendances constatées et les instruments choisis devront donc être en mesure de déceler suffisamment à l'avance et de manière fiable les signes, même les plus faibles, annonciateurs de mutations potentiellement dangereuses.

4.8 Le PIB, même avec les défauts qu'on lui connaît, reste un instrument agrégé extraordinaire, dont le temps de latence par rapport aux évolutions est bref. Le nouvel instrument recherché serait également un indicateur agrégé prenant en compte les aspects sociaux et environnementaux, ce qui sera très difficile. Le CESE estime en conséquence qu'il convient d'établir des critères qui permettent de sélectionner, lors de la conception des politiques, parmi les différents paramètres couvrant divers domaines, et qui favorisent ainsi le développement durable de la communauté mondiale.

4.9 Le CESE est convaincu qu'une approche individuelle n'est possible que lors de l'élaboration de chaque instrument individuel. L'évaluation et la mise en œuvre efficace de ces instruments impliquent une approche globale et holistique, afin de limiter le plus possible les conflits entre certains instruments et paramètres; s'ils ne sont pas résolus, de tels conflits peuvent déséquilibrer des décisions politiques et stratégiques.

4.10 Tout ce processus de changements en préparation ne sera ni rapide, ni simple, et c'est pourquoi il convient d'accorder une attention toute particulière à la préparation analytique et à l'étude de chaque instrument en se fondant sur les recherches consacrées à leurs interactions et sur des consultations approfondies des acteurs concernés.

4.11 Dans le cadre de ce processus, il sera nécessaire d'établir des priorités et de fixer des dates pour les étapes suivantes, au sujet desquelles la communication de la Commission ne s'exprime que très vaguement; aussi le Comité demande instamment à la Commission de procéder à temps à leur intégration dans les objectifs et les mécanismes d'évaluation de la nouvelle stratégie pour l'Europe d'ici 2020 et, de la même manière, dans

la stratégie à long terme de développement durable. Le CESE déplore que d'autres acteurs intéressés ne participent pas à ce premier stade, comme par exemple les directions générales économiques concernées de la Commission. Un tel changement radical nécessite bien plus que les seuls travaux de la direction générale «environnement», de l'EEA et d'Eurostat.

4.12 Dans le cadre de la poursuite des travaux et afin d'en structurer les prochaines étapes, il sera nécessaire d'exploiter toutes les réflexions et projets disponibles, à savoir «le rapport de la commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social» (le «rapport Stiglitz»; <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>), l'étude TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, <http://www.teebweb.org/> (en anglais)) consacrée à l'économie des écosystèmes et de la biodiversité, les travaux de l'agence européenne pour l'environnement (AEE), ceux d'Eurostat et de tous ceux qui contribuent à ce projet européen complexe et global. Le critère décisif doit en être le maintien de l'indépendance des statistiques et de leurs exigences qualitatives ainsi qu'une acceptation générale du pouvoir explicatif des instruments.

4.13 L'Assemblée générale des Nations unies a récemment décidé d'organiser en 2012 une nouvelle conférence mondiale afin d'évaluer les progrès accomplis en matière de développement durable durant les vingt années écoulées depuis le sommet de la Terre tenu à Rio en 1992. Il est manifeste que les manières de parvenir à une économie mondiale écologique à faible intensité de carbone en constitueront l'un des thèmes clés. Il serait donc souhaitable que l'Europe crée d'ici 2011 un cadre clair d'évaluation de ses propres progrès et qu'elle soit ainsi en mesure de présenter en 2012 des propositions bien précises à la communauté internationale.

5. Observations particulières

5.1 Ces observations particulières commentent les cinq domaines d'action fondamentaux, ainsi que leurs composantes respectives, présentés dans l'ordre adopté pour le chapitre 3.

5.2 La Commission est chargée de la tâche très ardue d'élaborer la version pilote d'un indice complexe environnemental. Elle s'est engagée à présenter cet indice dès l'année 2010 et il s'agira manifestement d'un indice agrégé, dont l'évaluation devra tenir compte de l'équilibre des effets de chacune des composantes de l'environnement. Les empreintes écologique et carbonique, sous leur forme actuelle, recouvrent des composantes spécifiques de l'environnement et de l'exploitation des ressources. D'autres concepts sont apparus, tels que «l'empreinte sur l'eau» et «l'empreinte sur la forêt», mais aucun d'entre eux ne constitue à part entière le futur indice. La construction de ce dernier devra dès le début faire l'objet de consultations des parties intéressées et il sera nécessaire d'évaluer avec le plus grand soin les coefficients de pondération de chacun des facteurs de cet indice complexe.

5.3 L'élaboration d'indicateurs de qualité de vie et de bien-être⁽²⁾ sera tout aussi difficile, bien que des études en la matière, y compris des études de faisabilité, soient disponibles; ces indicateurs se fondent en grande partie sur des perceptions subjectives et non sur des mesures exactes. Il convient de noter ici que le PIB n'est pas non plus d'une exactitude parfaite.

(2) JO C 100, 30.4.2009, p. 53.

5.4 La «gestion opérationnelle» de la qualité de l'environnement et des actions correctives dans le domaine social requiert des informations destinées à la prise de décisions en temps quasi-réel. Les questions stratégiques et l'élaboration des politiques se fondent plutôt sur les tendances d'évolution des paramètres fondamentaux. En conséquence, cette distinction déterminera le choix des grandeurs suivies en temps réel, afin d'éviter que des informations individuelles ne viennent engorger inutilement le processus décisionnel. Il convient, de ce point de vue, d'attacher une plus grande importance à réagir aux changements de manière réfléchie et en temps utile. Le suivi dans le cadre du système GMES relèvera en priorité de la «gestion opérationnelle»; s'il devait révéler des tendances à plus long terme, il pourrait alors évidemment servir à concevoir les politiques.

5.5 La formulation des politiques communautaires qui nécessitent un effort partagé requiert un niveau correct d'information sur les divisions et les disparités à l'échelon national et régional. Le but consiste à supprimer les disparités les plus marquantes grâce à des politiques conçues de manière adéquate, pour lesquelles la précision des données est cruciale. Le succès de ces politiques dépend de leur acceptation générale et du degré d'adhésion qu'elles suscitent, ce qui est pratiquement impossible lorsqu'une absence d'égalité de traitement est ressentie. Le respect de cette démarche conditionnera la manière dont ses citoyens percevront la Communauté.

5.6 L'évaluation du développement durable est une question très compliquée. Le développement durable est une stratégie générale à long terme qui, par définition, n'a pas et ne peut même pas avoir d'objectifs concrets assortis de délais concrets. Par définition, les objectifs doivent être formulés de manière suffisamment générale. Dans le cas de l'évaluation du développement durable, il s'agit effectivement avant tout de saisir les

tendances dans deux directions fondamentales: (1) l'évaluation de la capacité d'absorption des écosystèmes et l'exploitation des ressources non-renouvelables et renouvelables et (2) l'évaluation du développement de l'administration des collectivités humaines de manière générale. L'évolution de ces deux facteurs fondamentaux conditionnera le développement durable ou non de la communauté internationale, et avec elle, celui de la Communauté européenne. Les propositions que présente la communication de la Commission (le tableau de bord et le suivi des seuils des polluants) vont dans cette direction, ce dont le CESE se félicite.

5.7 Le CESE apprécie également à leur juste valeur les efforts de la Commission en vue d'étendre les comptes nationaux aux thématiques environnementales et sociales. Les informations fiables et bien structurées en provenance de ces comptes, en nombre suffisant, peuvent grandement faciliter l'internalisation rationnelle souhaitable des coûts externes dans les domaines où un nombre suffisant de données fiables seront disponibles à cet effet et où les équilibres des marchés ne seront pas compromis. Ces comptes recèlent d'ores et déjà des données précieuses, dont la comparabilité entre chacun des États membres peut s'avérer problématique. Ceci explique l'importance des efforts des acteurs concernés en vue de concevoir un système optimal de données et de leur collecte qui découle de la nécessité de créer des comptes environnementaux physiques. À cet égard, la Commission a pris sur elle la lourde tâche de proposer au début de l'année 2010 un cadre légal de comptabilité environnementale. Les indicateurs sociaux disponibles dans les comptes nationaux ne sont pas actuellement utilisés au maximum de leur potentiel. On peut s'attendre à ce que la nécessité d'utiliser ces indicateurs se fasse de plus en plus sentir, à mesure que progressera l'élaboration d'une approche complexe et intégrée afin de mesurer et évaluer le progrès dans un monde en mutation.

Bruxelles, le 29 avril 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 et au Conseil – Partenariat Union européenne-Afrique – Connecter l'Afrique et l'Europe: vers un renforcement de la coopération en matière de transport»

COM(2009) 301 final

(2011/C 18/12)

Rapporteur: **M. SIMONS**

Le 24 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 et au Conseil – Partenariat Union européenne-Afrique – Connecter l'Afrique et l'Europe: vers un renforcement de la coopération en matière de transport»

COM(2009) 301 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La communication publiée par la Commission est conforme à la politique actuelle tout en voulant aller au-delà de celle-ci. Elle vise également à enclencher une réflexion sur les améliorations des liaisons intercontinentales en se fondant sur les expériences accumulées dans l'UE, mais de manière adaptée au contexte africain.

1.2 Le Comité se déclare favorable à un renforcement de la coopération entre l'UE et l'Afrique à condition que celle-ci soit basée sur un partenariat où toutes les parties ont les mêmes droits et les mêmes obligations, et non plus sur une relation de donateur à bénéficiaire, comme par le passé.

1.3 Le Comité souligne le fait que l'existence d'infrastructures et de systèmes de transport est une condition nécessaire à l'intégration socioéconomique régionale, laquelle permet d'accroître l'emploi et d'élargir l'accès aux soins de santé et à l'éducation, et constitue ainsi une contribution importante à la lutte contre la pauvreté.

1.4 Le Comité regrette que la communication ne veuille pas suffisamment à l'intégration des différents domaines d'action de la Commission, notamment ceux des directions générales Développement et Commerce, intégration qui devrait faire apparaître la cohérence de la politique de l'UE par rapport à l'Afrique.

1.5 Le CESE se félicite que, lors de la conférence des «Journées du RTE-T 2009» qui s'est tenue à Naples les 21 et 22 octobre derniers, il ait été décidé que l'Union européenne élaborera un plan d'action avec ses partenaires africains.

1.6 Ce plan d'action sera élaboré avant le prochain forum informel pour les transports dans le cadre du partenariat UE-Afrique et sera publié après, c'est-à-dire à l'automne 2010. Le Comité est en mesure d'accepter une méthode qui prévoit un suivi adéquat de l'évolution de la mise en œuvre de ce plan, par exemple en créant un comité mixte.

1.7 Le Comité recommande que le programme d'action mentionne expressément comme une priorité la lutte contre la corruption et la piraterie en Afrique.

1.8 S'agissant notamment de la planification, du financement du réseau d'infrastructures de transport et du plan global d'action, il convient, selon le Comité, d'examiner dans quelle mesure les partenaires socio-économiques associés à la mise en œuvre de l'accord de Cotonou peuvent jouer un rôle.

1.9 Le Comité apprécierait que le Conseil économique, social et culturel de l'Union africaine évalue les propositions formulées dans le plan d'action et émette un avis à leur sujet.

1.10 Le Comité insiste pour que les fonds communautaires ne soient accordés qu'à condition que les travailleurs locaux et officiellement déclarés de l'Union africaine tirent profit de la mise en œuvre des programmes soutenus.

1.11 Dans le cadre des plans et des programmes de RTE-T, le Comité considère qu'il est important de se fonder sur le principe de l'interopérabilité et de tirer parti des avantages naturels de chaque mode de transport tout en gardant à l'esprit l'approche modale qui a été retenue par l'UE.

1.12 Le CESE estime en outre qu'il y a lieu, dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération, d'être attentif à l'éducation, aux conditions de travail, ainsi qu'aux aspects sociaux, environnementaux, de développement durable et de sécurité.

1.13 La mise en place et le développement d'infrastructures routières devraient contribuer à juguler de manière dynamique la tendance à l'urbanisation, en s'appuyant sur un système de transports en commun bien conçu.

1.14 La traçabilité et le contrôle de l'utilisation des fonds doivent être bien établis et mis en œuvre de manière intensive. Il s'agit d'une condition essentielle.

1.15 Le Comité estime que l'UE doit prendre conscience que la Chine poursuit une ligne politique et des objectifs différents en Afrique, depuis des décennies. Il est d'avis qu'il faut tendre vers une collaboration tripartite entre l'UE, la Chine et l'Afrique, qui serait soumise à la condition que toute forme de travail ou de dépense devrait bénéficier à «l'emploi africain».

2. Résumé introductif de la communication de la Commission

2.1 La Commission européenne a publié le 24 juin 2009 la communication COM(2009) 301 final, qui définit le partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique en matière de transport.

2.2 Dans cette communication, la Commission souligne que les transports et les infrastructures dans ce secteur sont d'une importance cruciale pour l'intégration socioéconomique et sont indispensables à la circulation des personnes et des marchandises.

2.3 Par ailleurs, il importe de tenir compte du degré d'urbanisation sans cesse croissant de l'Afrique, où 40 % de la population vit actuellement dans des zones urbanisées. Sans intervention, ce pourcentage devrait doubler d'ici 2030.

2.4 Le cadre de référence de la coopération entre l'UE et l'Afrique en matière de transport est le partenariat pour les infrastructures adopté en 2006, lequel vise en particulier à développer l'interconnexion des réseaux d'infrastructures en Afrique et, de cette manière, à contribuer à l'intégration régionale et, ainsi, au développement de la population africaine.

2.5 Le financement des projets d'infrastructures de transport est assuré en premier lieu par le Fonds européen de développement, dont la contribution représente 30 % des crédits alloués.

2.6 La Commission précise dans sa communication que la coopération UE-Afrique ne couvre pas seulement l'infrastructure physique, mais également les aspects législatifs, réglementaires et administratifs. L'amélioration des infrastructures permet ainsi de

soutenir la croissance économique et le commerce, mais aussi l'emploi et la lutte contre la pauvreté.

2.7 Dans ce contexte, le Conseil a adopté le 18 mai 2009 une série de conclusions qui encouragent en particulier le soutien à la construction d'infrastructures régionales et la réalisation des infrastructures manquantes en Afrique subsaharienne.

2.8 La communication à l'examen se situe dans la perspective du schéma de mise en œuvre du partenariat stratégique en matière d'infrastructures adopté par l'Union européenne et l'Union africaine en 2007.

2.9 Le résultat concret de cette communication devrait être le lancement d'une concertation entre les représentants de l'UE et de l'Union africaine en vue d'élaborer un plan définissant des actions prioritaires et les possibilités de financement correspondantes, repris dans une déclaration commune des deux parties.

3. Observations générales

3.1 Généralités

3.1.1 Le comité est favorable à une intensification de la coopération entre l'UE et l'Afrique, fondée sur une égalité de droits et de devoirs, même si la réalité met en lumière des différences qu'il importe de prendre en compte. Ce souhait et la manière dont il y a lieu de le concrétiser sont exposés dans la Déclaration de Lisbonne (8 et 9 décembre 2007).

3.1.2 Il s'agit pour le Comité d'une intégration socio-économique régionale, qui couvre notamment les équipements de voirie et les infrastructures de transport. Le Comité considère que l'intégration régionale devrait être au cœur de la révision de l'Accord de Cotonou en 2010.

3.1.3 Il va sans dire qu'il ne sera pas aisé d'y parvenir. Le Comité recommande, dans le cadre de la mise en œuvre de futurs projets de coopération, de bien garder à l'esprit que l'apport doit être égal et les responsabilités partagées.

3.1.4 Le Comité souhaite insister sur le fait que la coopération doit couvrir un large éventail de domaines, dont l'éducation, les conditions de travail, les aspects sociaux, les droits des citoyens, l'environnement, la sécurité, le développement durable, l'interopérabilité et les transports publics urbains, les problèmes administratifs et douaniers, sans oublier la lutte contre la corruption et l'expérience accumulée en Europe en matière d'interopérabilité et de meilleures pratiques.

3.1.5 Le Comité déplore que la communication de la Commission ne fasse aucune référence à l'importance des aspects sociaux et éducatifs dans le secteur des transports. Elle note cependant que ces aspects sont bien repris dans le partenariat en matière d'infrastructures conclu en 2006.

3.1.6 Le Comité estime aussi nécessaire de bien garder à l'esprit, dans le cadre de cette coopération, que les mesures prises dans tous les domaines mentionnés n'auront de chance d'aboutir que si elles peuvent s'appuyer sur une base solide, à savoir une main-d'œuvre locale bien qualifiée.

3.1.7 La coopération devrait porter sur tous les modes de transport ainsi que sur les liaisons existant entre eux, dans le cadre d'une approche adaptée aux spécificités du contexte africain.

3.1.8 Le Comité estime indispensable que plusieurs conditions essentielles soient respectées: il faut que la transparence soit assurée, la sécurité doit être suffisante et l'exécution du programme de coopération devrait être conditionnée à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement.

3.1.9 Dans son avis sur «La stratégie UE-Afrique»⁽¹⁾ adopté le 18 septembre 2008, le Comité indiquait que «si l'intégration économique régionale et sous-régionale a sensiblement progressé, le potentiel commercial reste à exploiter. Il faut en particulier coordonner les mesures prises pour harmoniser les procédures douanières, développer les infrastructures, assurer la libre circulation des citoyens, etc.»

3.1.10 De même, lors des «Journées du RTE-T 2009» qui ont eu lieu à Naples les 21 et 22 octobre 2009, le forum euro-africain sur les transports a été l'occasion d'aborder la question de savoir comment le développement en Afrique et les réseaux transafricains pourraient tirer parti des expériences accumulées dans l'UE avec les RTE.

3.1.11 L'un des résultats obtenus est que la Commission européenne élaborera en collaboration avec ses partenaires africains un plan d'action visant à étoffer de manière constante les réseaux de transport entre les deux continents. Ce plan sera publié au second semestre de 2010.

3.1.12 Le CESE est d'avis qu'à côté des partenariats économiques bilatéraux qui existent déjà, il importe également de conclure des partenariats économiques régionaux, qui contribueront à l'approfondissement de l'intégration régionale.

3.1.13 Le Comité est d'avis que l'application des mesures prévues par le plan d'action devra tenir compte de l'implication des partenaires sociaux et se dérouler en étroite collaboration avec l'Union africaine.

3.1.13.1 Dans la mesure où, en Afrique, la structure permettant d'associer les partenaires sociaux aux plans n'est pas aussi développée et où il apparaît dans la pratique que ces partenaires ne sont même pas encore au courant de l'existence de ces plans, il conviendrait de veiller, en collaboration avec l'Union africaine, à une meilleure information et à développer les possibilités de participer aux activités de concertation.

3.1.14 Il conviendra ensuite d'élaborer une stratégie commune, au cœur de laquelle devront notamment figurer en bonne place le critère du développement durable ainsi que le développement et le bien-être de la population africaine.

3.1.15 Le Comité pense toutefois que, même en suivant une telle approche, des problèmes se présenteront lors de la mise en œuvre du programme d'action. Dans ce cadre, il faudra surtout prendre en compte la différence existant entre les cultures africaine et européenne.

3.1.16 Le Comité pense qu'il serait opportun pour l'Union africaine de prendre contact avec son Conseil économique, social et culturel en vue d'accompagner les projets repris dans le plan d'action.

3.1.17 Entre-temps, l'Union européenne a affecté un montant de 4,6 milliards d'euros issu du Fonds européen de développement, pour la période 2007-2013, au développement et à l'amélioration des infrastructures et des transports en Afrique.

3.1.18 Lors du prochain sommet UE-Afrique qui aura lieu à Addis-Abeba fin 2010, tous les partenariats seront évalués. En outre, à l'automne 2010, le forum informel pour les transports définira le plan d'action pour la mise en œuvre des projets. À cet égard, le Comité préconise que les partenaires sociaux et les autres représentants d'organisations non-gouvernementales y soient associés, conformément à la déclaration adoptée à ce sujet lors du sommet de Lisbonne.

3.1.19 Des réseaux de meilleure qualité favorisent des déplacements plus rapides de la population. Ils permettent également de réduire le coût des transports et d'en accroître le caractère durable et la fiabilité, ce qui devra notamment profiter aux pauvres parmi la population, sous la forme de prix abordables. Cette démarche requiert une approche coordonnée en matière de planification et de construction des infrastructures.

3.1.20 Cette question est d'autant plus importante que le coût du transport en Afrique est parmi les plus élevés dans le monde (15 % des recettes d'exportation, contre 4 % dans les pays industrialisés). Les besoins en la matière sont très importants car il s'agit d'une condition indispensable à l'intégration des marchés régionaux et nationaux.

3.1.21 En outre, un renforcement de la coopération – notamment par le biais d'une application des meilleures pratiques – devrait conduire à un accroissement des échanges commerciaux, à une amélioration de la sûreté et de la sécurité, ainsi qu'à l'établissement d'un système de transports moderne.

3.1.22 Le CESE estime que le slogan «Travailler ensemble pour un meilleur avenir» pourrait servir de fil conducteur.

3.1.23 Cette approche transparait également dans les conclusions du sommet de Lisbonne des 8 et 9 décembre 2007, où ont été jetées les bases d'un partenariat stratégique sur un pied d'égalité entre l'Afrique et l'Union européenne repris dans la Déclaration de Lisbonne du 9 décembre 2007.

3.1.24 Ce partenariat est articulé autour des axes suivants: paix et sécurité, gouvernance et droits humains, migration, énergie et changement climatique, commerce, infrastructures et développement.

⁽¹⁾ JO C 77 du 31.3.2009, p. 148-156.

3.1.25 Le Comité observe que la communication se limite au partenariat UE-Afrique alors que, depuis déjà des décennies, la Chine est bien présente en Afrique, notamment en ce qui concerne le développement des infrastructures. Dans ce cadre, la stratégie chinoise consiste à octroyer, pays par pays, des prêts à des conditions intéressantes en échange, souvent, de contrats à long terme pour des projets dans les domaines des infrastructures et des transports, ainsi que pour l'exploitation de ressources naturelles.

3.1.26 L'une des possibilités pour y remédier consisterait à mettre en place une collaboration tripartite entre l'UE, la Chine et l'Afrique, qui serait soumise à la condition que toute forme de travail ou de dépense devrait bénéficier à «l'emploi africain». S'agissant des relations entre l'UE, la Chine et l'Afrique, le Comité a adopté le 1^{er} octobre 2009 un avis très intéressant ⁽²⁾.

3.2 Les acteurs non gouvernementaux

3.2.1 En ce qui concerne la planification et le financement du réseau d'infrastructures de transport, le Comité estime qu'il sera nécessaire de se pencher sur la question du rôle que les acteurs non étatiques sont susceptibles de jouer aux côtés des pouvoirs publics. D'une part, la participation de l'État et des citoyens, notamment des ONG, est nécessaire, d'autre part, l'implication de grandes entreprises et de grands fonds européens est aussi absolument indispensable.

3.2.2 Au cours des dernières années, des acteurs comme les associations d'agriculteurs, les syndicats, les organisations de consommateurs, etc. ont joué un rôle de plus en plus important, notamment grâce au succès des accords de Lomé et de Cotonou. Le Comité souhaite insister sur la nécessité de poursuivre sur cette voie.

3.3 Corruption et piraterie

3.3.1 Le problème de la corruption et de la piraterie n'est malheureusement abordé que de façon marginale dans la communication alors qu'il se pose en Afrique à tous les niveaux et entrave le développement économique. Il constitue également un obstacle à la poursuite de l'intégration régionale.

3.3.2 Le CESE est d'avis que chaque proposition ou mesure liée à la coopération avec l'Union africaine devrait promouvoir également la lutte contre la corruption et la piraterie.

3.3.3 La lutte contre la corruption et la piraterie est d'ailleurs un objectif de l'Union africaine et figure également dans l'accord de Cotonou.

3.3.4 S'agissant de l'UE, la règle devrait être que les fonds européens ne pourraient être débloqués qu'à la condition que la traçabilité des ressources financières puisse être garantie et suivie, et que la manière dont celles-ci seront dépensées fasse l'objet d'un contrôle intensif.

3.3.5 Dans le secteur des transports et des infrastructures, la corruption se manifeste essentiellement dans le transport terrestre, surtout le transport routier, tandis que la piraterie concerne principalement la navigation maritime.

3.3.6 Le CESE insiste sur la nécessité, pour les navires circulant au large des côtes somaliennes et dans le Golfe d'Aden, de suivre les «*Meilleures pratiques de gestion pour dissuader la piraterie*» (ONU) et d'enregistrer leur route sur les sites internet EU-NAVFOR et MSC (HOA). Parmi les bonnes pratiques figurent notamment des mesures d'autodéfense des navires.

4. Observations particulières

4.1 Il apparaît que l'ensemble des 53 États africains connaissent des problèmes en matière de transport et d'infrastructures. En 2006, le programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) a été adopté. Il vise à garantir une meilleure coordination en matière de planification et de mise en œuvre des infrastructures.

4.2 Le programme PIDA prévoit plusieurs mesures touchant à la formation, par exemple dans les domaines du contrôle du trafic aérien, de l'environnement, de la sécurité routière ou de la fonction de conseiller en sécurité.

4.3 La coordination des processus de planification de l'UE et de l'Afrique, coordination indispensable à la création du réseau de transport euro-africain, constitue l'étape suivante. Il conviendrait notamment de définir les points de connexion, en particulier les ports et aéroports.

4.4 Dans la mesure où les moyens financiers sont limités, il importe de les affecter aux projets concrets les plus utiles; sous l'angle des transports, cela signifie une approche modale, fondée sur les avantages spécifiques de chaque mode de transport entrant en ligne de compte et sur les caractéristiques et traits propres à chaque pays.

4.5 À cet égard, le CESE souhaite également recommander qu'il soit fait explicitement mention de la lutte contre la corruption dans le programme d'action.

4.6 En ce qui concerne les chemins de fer, il conviendra d'établir une liste des liaisons ferroviaires prioritaires. Le réseau ferré est en effet d'une importance cruciale pour le désenclavement des pays dépourvus de façade maritime. Actuellement, 15 pays ne disposent pas de chemin de fer.

4.7 L'Afrique ne représente à l'heure actuelle que 4 % du trafic aérien mondial. La sécurité et la qualité des avions et du service restent malheureusement largement inférieures aux besoins de mobilité. La sûreté, la sécurité et la limitation des émissions de substances polluantes figurent parmi les priorités.

4.8 La navigation maritime représente 92 % du commerce international de l'Afrique. Un renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'Union africaine devrait conduire à la création de centres logistiques et à un meilleur fonctionnement des ports dans les domaines suivants:

— simplification des procédures douanières et d'enregistrement;

⁽²⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 106-112.

- approfondissement des ports afin de donner accès à des navires qui, pour l'instant, doivent s'ancrer au large des côtes, avec toutes les formes d'insécurité que cela implique;
- sécurisation des ports par l'application du code ISPS.

4.9 Une grande partie des échanges commerciaux continen-taux s'effectuent par la route, bien que l'infrastructure, dont la qualité diffère considérablement selon les pays, soit totalement insuffisante. L'Afrique ne dispose encore que de moins de sept kilomètres de route par 100 km². En outre, les temps d'attente pour les formalités de dédouanement à l'entrée et à la sortie sont longs et la corruption est omniprésente.

4.10 La Commission européenne a mis à la disposition du Fonds européen de développement (FED) au début de l'année 2009 un montant de 3 milliards d'euros pour le développement des axes de transport transafricains qui seront connectés dans l'avenir avec les réseaux de transport transeuropéens.

4.11 Le Comité souhaite insister sur le fait que l'attribution de fonds communautaires dans le cadre du développement des infrastructures ne doit pouvoir se faire qu'à la condition que les travailleurs recrutés soient des travailleurs salariés locaux et officiellement déclarés provenant de l'Union africaine, afin que ces projets puissent contribuer à la formation et au bien-être de cette population.

4.12 La situation sur le terrain montre que le transport routier international n'est pas possible partout en Afrique et que, quand il l'est, il est souvent entravé par des demandes de rançon ou par la corruption sur le trajet ou à la frontière.

Malgré cela, il n'existe souvent aucune alternative au transport routier.

4.13 Aux yeux du Comité, c'est une preuve de réalisme que l'Union africaine prenne pour exemple l'approche de l'UE en matière de RTE-T, approche dans le cadre de laquelle il importe que l'établissement des plans et des programmes soit fondé sur l'interopérabilité en tant qu'objectif.

4.14 Les aspects financiers ne sont pas les seuls à être importants. Lors de la réalisation de grands projets d'infrastructures transeuropéens, l'Union européenne a désigné des coordinateurs pour aider les États membres non seulement à trouver les financements, mais aussi à dégager des solutions aux problèmes posés par des projets de grande ampleur. Le CESE considère que la désignation de coordinateurs de projet pour les chaînons manquants des huit réseaux transafricains déjà sélectionnés constitue une piste intéressante.

4.15 Le Comité souligne qu'avant de procéder à des investissements dans des infrastructures en Afrique, il importe d'obtenir des garanties suffisantes concernant les problèmes de sûreté et de sécurité. S'agissant de la lutte contre la piraterie en mer, on peut s'appuyer sur les programmes d'accompagnement développés par l'OMI.

4.16 En outre, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux mesures d'amélioration de la sécurité routière. La communication de la Commission (paragraphe 3.2.4, première phrase, second alinéa) indique que chaque année, environ un million de personnes perdent la vie dans des accidents de la circulation. 65 % des victimes sont des piétons.

Bruxelles, le 29 avril 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 – Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne»

COM(2009) 567 final

(2011/C 18/13)

Rapporteure: **M^{me} CSER**

Corapporteure: **M^{me} HEINISCH**

Le 20 octobre 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 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne»

COM(2009) 567 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 51 voix pour et 1 voix contre.

1. Recommandations

1.1 Le principe de «La santé dans toutes les politiques» (l'approche HIAP, *Health in All Policies*) devrait devenir une réalité pour toutes les politiques de l'UE. Par conséquent, la Commission devrait évaluer et examiner ses mesures, afin de déterminer si tous les secteurs de sa politique contribuent à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé et à la réduction des inégalités en la matière. La Commission devrait élaborer des mécanismes lui permettant de revenir sur des mesures qui ont des répercussions négatives sur la santé et les inégalités dans ce domaine.

1.2 Le CESE insiste sur le fait qu'il est essentiel que États membres et la Commission conviennent d'un ensemble d'indicateurs comparables et d'objectifs mesurables dans un délai approprié, de manière à permettre aux autorités nationales d'évaluer les progrès réalisés en matière de réduction des inégalités de santé et de fournir assistance dans les domaines pour lesquels les efforts fournis par les États membres pourraient être complétés par des initiatives européennes.

1.3 Le CESE appelle tous les États membres à participer aux projets de la Commission visant à améliorer les données et connaissances disponibles et les mécanismes de mesures, de suivi, et de notification des inégalités de santé.

1.4 Le CESE invite instamment la Commission à collaborer avec les États membres pour développer de nouveaux indicateurs de suivi des inégalités de santé ainsi qu'une méthodologie d'audit de la situation dans les États membres afin de classer par ordre de priorité les domaines pouvant être améliorés et faire l'objet de bonnes pratiques.

1.5 Le CESE appelle les États membres et la Commission à créer un modèle de développement économique et social général qui génère davantage de croissance économique ainsi que davantage de solidarité, de cohésion et de santé. Cette

question devrait figurer parmi les priorités de la stratégie Europe 2020 et il conviendrait de se pencher sur le rôle essentiel des Fonds structurels de l'UE pour sa mise en œuvre.

1.6 Le Comité invite la Commission et les États membres à mettre en œuvre les moyens nécessaires à la lutte contre l'ensemble des inégalités sociales qui constituent le terreau des inégalités de santé notamment en matière d'éducation, d'urbanisme et de pouvoir d'achat.

1.7 Il convient de renforcer la lutte contre les inégalités de santé en zone rurale, en particulier au regard des défis posés par les mutations démographiques.

1.8 Dans ce contexte, la Commission devrait évaluer l'impact des plateformes et forums européens existants (concernant la nutrition, l'alcool, etc.) sur les groupes vulnérables.

1.9 Le Comité invite la Commission et les États membres à réexaminer la série de recommandations émises par le CESE au fil de ses avis passés relatifs aux questions sanitaires et sociales, recommandations qui, si elles étaient mises en œuvre, contribueraient à lutter contre les inégalités de santé ⁽¹⁾.

(¹) Voir les avis des:

«Services d'accueil et éducation des jeunes enfants» (avis d'initiative)
(rapporteure: M^{me} HERCZOG)
JO C 255/76 du 22.9.2010
JO C 255/72 du 22.9.2010
JO C 128/89 du 18.5.2010
JO C 228/113 du 22.9.2009
JO C 318/10 du 23.12.2009
JO C 306/64 du 16.12.2009
JO C 317/105 du 23.12.2009
JO C 218/91 du 11.9.2009
JO C 175/116 du 28.7.2009
JO C 77/115 du 31.3.2009
JO C 224/88 du 30.8.2008
JO C 77/96 du 31.3.2009
JO C 256/123 du 27.10.2007

2. Contexte - les inégalités de santé dans l'UE

2.1 Les citoyens européens vivent en moyenne plus longtemps et en meilleure santé; toutefois, on constate d'un endroit à l'autre de l'UE des différences importantes et croissantes en ce qui concerne la santé des citoyens, ce qui constitue une préoccupation et un défi de taille. L'augmentation du chômage due à la crise économique et financière aggrave aussi la situation. La communication de la Commission va lancer un débat pour définir quelles mesures d'accompagnement de l'UE peuvent être mises en place pour aider les États membres et d'autres acteurs à l'échelon national ou régional à trouver des solutions pour remédier à cette situation critique.

2.1.1 Les différences d'état de santé entre résidents de l'Union européenne sont illustrées par le fait qu'il existe entre États membres un écart de 1 à 5 pour la mortalité des enfants de moins d'un an, écart qui atteint respectivement quatorze et huit ans pour ce qui concerne l'espérance de vie à la naissance des hommes et des femmes. Des disparités importantes existent aussi entre régions et zones urbaines et rurales.

2.1.2 L'écart d'espérance de vie à la naissance suivant le niveau d'étude ainsi que le niveau social et économique est de 10 ans chez les hommes et de 6 ans chez les femmes. Les travailleurs qui accomplissent des tâches manuelles ou monotones sont en moins bonne santé que les autres groupes. Il existe également une forte dimension homme-femme, puisque les femmes vivent plus longtemps, mais qu'elles sont aussi plus longtemps malades au cours de leur vie.

2.1.3 Les inégalités en matière de santé découlent des inégalités sociales, elles-mêmes liées aux conditions de vie, aux comportements, au niveau d'éducation, à l'activité professionnelle et au revenu, aux soins de santé, aux services de prévention des maladies et de promotion de la santé, ainsi qu'aux politiques publiques agissant sur la quantité, la qualité et la répartition de ces facteurs. L'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins de santé ainsi que les inégalités fondées sur le sexe et la race constituent des facteurs décisifs. La combinaison de la pauvreté et d'autres facteurs de vulnérabilité (l'enfance, la vieillesse, le handicap ou l'appartenance à une minorité) accroît encore les risques pour la santé.

2.1.4 Les facteurs socioéconomiques influent sur les conditions de vie et sur la santé: par exemple, tous dans l'UE ne bénéficient pas de réseaux adéquats de distribution d'eau et d'assainissement.

2.1.5 L'accès aux soins de santé peut être entravé par, entre autres, l'absence d'assurance (en particulier la non-couverture dans le cadre du régime légal d'assurance maladie), le coût élevé des soins, le manque d'informations sur les services disponibles, ainsi que des obstacles linguistiques et culturels. En outre, les plus pauvres ont moins recours aux soins de santé.

2.1.6 Les inégalités de santé ne sont pas inéluctables et sont fortement influencées par les individus, les pouvoirs publics, les parties concernées et les collectivités; des politiques et mesures appropriées permettent de s'y attaquer. Les comportements individuels au regard de la santé ne sont pas le facteur prédominant expliquant les inégalités constatées; en effet, celles-ci naissent

avant tout dans l'organisation socioéconomique, sanitaire et politique des pays, et leurs déterminants ont un effet cumulatif qui se constitue tout au long de la vie.

3. Contenu de la proposition de la Commission

3.1 La communication de la Commission se propose d'amorcer le débat nécessaire d'avoir pour définir les mesures d'accompagnement européennes susceptibles d'appuyer l'action menée par les États membres et les autres acteurs en vue de remédier au problème des inégalités de santé.

3.2 Bien qu'il existe déjà dans l'UE des initiatives contribuant à réduire les inégalités en matière de santé ⁽²⁾, la Commission estime pouvoir aider davantage les États membres à s'attaquer aux facteurs qui sont à l'origine des inégalités de santé.

3.3 La communication de la Commission définit cinq grandes questions à traiter:

- répartition équitable des soins de santé, dans un contexte de progrès social et économique;
- amélioration des données et connaissances disponibles et des mécanismes de mesure, de suivi, d'évaluation et de notification;
- associer tous les acteurs sociaux à l'effort;
- répondre aux besoins des groupes vulnérables;
- améliorer l'efficacité des politiques de l'UE.

Pour chacune de ces questions, la communication propose une liste d'actions au niveau de l'UE, à entreprendre par la Commission et les États membres.

4. Observations générales - Agir sur les inégalités de santé

4.1 Le CESE salue la communication car celle-ci considère l'ampleur des inégalités de santé entre les diverses parties de l'UE et entre les personnes appartenant à des couches sociales différentes comme un défi, car il convient que ces inégalités compromettent l'engagement de l'UE en faveur de la solidarité, de la cohésion économique et sociale, des droits de l'homme et de l'égalité des chances.

⁽²⁾ Citons la recommandation du Conseil relative au dépistage du cancer, les efforts concernant la santé mentale, le tabagisme et le VIH/SIDA, ainsi qu'un répertoire européen de bonnes pratiques, la collecte de données et le réseau entre les États membres et les acteurs concernés. L'UE contribue également à la réduction des inégalités au moyen du cadre de recherche et des programmes d'action, de PROGRESS, et de diverses études et innovations politiques. En outre, les législations communautaires relatives au droit du travail, à la santé et la sécurité au travail, la politique agricole commune, la politique environnementale et les politiques du marché améliorent aussi la santé. Le Fonds de cohésion et le Fonds pour le développement rural contribuent également à la réduction des disparités régionales.

4.2 La communication de la Commission est le fruit d'une vaste consultation dont le résultat final n'est pas encore prêt. Malheureusement, elle n'évoque que trop brièvement, voire escamote complètement certaines questions importantes. Plusieurs d'entre elles relèvent de la compétence des États membres, mais la Commission pourrait jouer un rôle complémentaire en les étudiant et en y apportant des solutions.

4.3 La communication expose les domaines politiques clés de l'UE (protection sociale, environnement, éducation, etc.) qui sont en lien avec les inégalités de santé et qui se renforcent mutuellement. Par conséquent, le CESE insiste sur le fait qu'il est essentiel que la Commission et les États membres étudient l'incidence des différentes politiques à TOUS les échelons - local, régional, européen -, sur l'état de santé de la population. Le CESE rappelle que la réduction des inégalités de santé relève de choix politiques et non d'un phénomène naturel.

4.4 Le CESE estime que la Commission doit faire le meilleur usage des outils disponibles (par exemple MOC, analyses d'impact, programmes de recherche, indicateurs, coopération avec des organisations internationales) et doit envisager avec les États membres de nouvelles méthodes pour veiller à ce que les différentes politiques et actions de l'UE tiennent compte des facteurs qui sont à l'origine ou en partie responsables des inégalités de santé parmi la population européenne. Cependant, les mesures que la Commission institue pour épauler les États membres doivent être conformes au principe de subsidiarité et aux dispositions des traités.

4.5 Le CESE appuie le rôle de la Commission pour ce qui est de coordonner les politiques et les mesures de l'UE, assurer la cohérence politique, favoriser l'échange d'informations et de connaissances entre les États membres, recenser et diffuser les pratiques exemplaires, et élaborer des politiques adaptées aux problèmes spécifiques rencontrés par des groupes sociaux particuliers. Le CESE attend une amélioration de la coopération avec les acteurs concernés, y compris le CESE, tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon international.

4.6 Le CESE souligne toutefois le rôle des États membres, qui doivent assurer localement une couverture santé globale, d'une haute valeur qualitative, accessible à tous et personnalisée, étant donné que c'est un facteur essentiel pour résorber les inégalités en matière de santé. Cela vaut en particulier pour les enfants, les patients souffrant de maladies chroniques ou d'affections multiples, ainsi que pour les plus âgés, qui, lorsqu'ils doivent se rétablir, ont besoin de leur environnement familial et du contact avec leur famille, leurs amis et leurs personnes de confiance. La population - et en particulier les groupes vulnérables - ne devrait pas être contrainte de déménager vers des endroits où sont groupés les établissements de soins afin d'échapper aux inégalités en matière d'accès aux soins.

4.7 Le CESE souligne que les États membres sont responsables de la prestation des soins de santé. Un débat sur la question des inégalités doit absolument prendre en compte le rôle qui est celui des gouvernements nationaux pour assurer l'existence de systèmes de protection sociale et pour garantir la présence d'un personnel suffisamment nombreux et bien formé pour fournir des services - au niveau local - ne pénalisant pas les personnes vivant dans des collectivités éloignées ou dans des groupes vulnérables.

4.8 Les systèmes de soins et les systèmes sociaux permettent de porter remède aux problèmes de santé, qui trouvent majori-

tairement leur source dans des facteurs étrangers au système de santé. Toutefois, dans certains cas, des nouveautés apparaissant dans le cadre des systèmes de santé peuvent accroître les inégalités⁽³⁾. Les nouvelles technologies ne doivent pas être porteuses de nouvelles inégalités de santé.

4.9 Il est particulièrement important de faire prendre conscience à la jeune génération qu'un mode de vie sain limite les risques de maladie. Développer ces connaissances auprès des jeunes, qui deviendront plus tard parents, peut présenter un grand intérêt pour leurs enfants et les générations futures.

5. Observations particulières concernant les grandes questions à traiter

5.1 Répartition équitable des soins de santé, dans un contexte de progrès social et économique général

5.1.1 Les inégalités de santé ont également des répercussions au regard du processus de Lisbonne, car elles induisent des pertes de production et des coûts thérapeutiques et sociaux qui peuvent affaiblir l'économie et la cohésion sociale.

5.1.2 Le CESE estime, comme la Commission, qu'il convient de créer un modèle de développement économique et social général qui génère davantage de croissance économique, davantage de justice sociale, ainsi que davantage de solidarité, de cohésion et de santé. Cette question devrait figurer parmi les priorités de la stratégie Europe 2020, laquelle devrait comporter un indicateur de mesure des inégalités de santé, pour suivre les avancées sociales effectuées dans son cadre. Il conviendrait de se pencher sur le rôle essentiel des Fonds structurels de l'UE pour la mise en œuvre de cette priorité.

5.1.3 Le CESE rappelle aux États membres l'importance de la protection sociale de la santé, de l'accès aux services de santé et du financement du secteur de la santé pour garantir une situation égalitaire en matière de santé. Cela semble particulièrement crucial eu égard aux tendances démographiques observées dans l'UE.

5.1.4 Il y a lieu de mentionner que la protection sociale en matière de santé - les mécanismes de financement de la santé tels que les régimes nationaux de sécurité sociale et d'assurance-maladie ou les systèmes reposant sur la fiscalité - doit être mise en œuvre et étendue sur la base du financement solidaire et de la mutualisation du risque: telle est la clé de l'égalité d'accès aux services de santé. Un accès effectif aux services de santé doit être caractérisé par l'accessibilité financière, la disponibilité, la qualité, la protection financière et des informations sur une série de services essentiels⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Par exemple, en France, le caractère limité de l'accès au traitement rétroviral a augmenté les inégalités de santé entre les patients porteurs du VIH.

⁽⁴⁾ Conventions, objectifs approuvés au niveau national et international, prestations en cas de maternité y compris congé de maladie et de maternité; parmi les principales conventions et réglementations de l'OIT en matière de protection sociale de la santé figurent les conventions n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie et n° 102 concernant plus spécifiquement la sécurité sociale, en particulier la protection sociale de la santé. Elles ont été signées par plusieurs pays, et dernièrement par la Roumanie et la Bulgarie. Il manque seulement la signature de 2 États baltes et de la Finlande (en raison d'une formulation relative à l'égalité des sexes) pour que la ratification soit complète au sein de l'UE.

5.1.5 Les inégalités en matière de santé devraient faire l'objet d'une stratégie pragmatique ayant pour objectif la couverture universelle et l'accès effectif, tel que défini ci-dessus, grâce à la coordination de tous les programmes et systèmes de financement de la santé (assurance sociale et privée, programmes d'assistance sociale, systèmes de santé publics, etc.) en vue de résorber les inégalités en ce qui concerne l'accès des plus pauvres et des minorités telles que les migrants quelle que soit leur situation administrative et les groupes ethniques ou religieux, ou les inégalités liées à l'âge et au sexe.

5.1.6 Les réformes en la matière devraient donner lieu à une approche fondée sur les droits et reposant sur le dialogue social de manière à garantir un large consensus et par conséquent la durabilité des solutions de financement ainsi que des conditions de travail décentes tant pour les assurés que pour les travailleurs du secteur des soins de santé. Dans ce contexte, le CESE estime que toute nouvelle privatisation pourrait avoir des effets néfastes, car elle introduirait un système basé sur la concurrence plutôt que sur la solidarité.

5.2 *Amélioration des données et connaissances disponibles et des mécanismes de mesure, de suivi, d'évaluation et de notification*

5.2.1 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il est fondamental de mesurer les inégalités de santé pour pouvoir agir, assurer un suivi et progresser de manière efficace.

5.2.2 Par conséquent, le CESE invite TOUS les États membres à participer aux projets de la Commission qui visent à perfectionner les données et connaissances disponibles, ainsi que les mécanismes de mesure, de suivi et de notification des inégalités en matière de santé (y compris de leur impact économique et social). À cet égard, il importe au plus haut point que les États membres s'engagent à présenter des données comparables, et ce, en temps utile.

5.2.3 Étant donné l'importance cruciale des données, et eu égard aux lacunes en la matière, le CESE invite instamment la Commission à collaborer avec les États membres pour développer de nouveaux indicateurs de suivi des inégalités de santé ainsi qu'une méthodologie d'audit de la situation dans les États membres afin de classer par ordre de priorité les domaines pouvant être améliorés et faire l'objet de bonnes pratiques.

5.2.4 Le CESE soutient l'intégration de la mesure et la surveillance de l'accès effectif aux services de santé ainsi que la couverture universelle de protection sociale de la santé parmi les indicateurs de progrès, ainsi que l'importance d'un classement des données selon le sexe et l'âge, le statut économique et social et la zone géographique. Le CESE encourage la Commission et les États membres à tirer parti de l'expérience de l'OMS, de l'OIT, de la Fondation de Dublin et de l'Agence européenne des droits fondamentaux à cet égard.

5.2.5 En ce qui concerne la recherche et la base de connaissance, le CESE approuve la priorité accordée aux questions socioéconomiques et à celles liées à la santé dans le programme-cadre de l'UE en matière de recherche. Une partie des ressources du programme de l'UE dans le secteur de la santé devrait également être consacrée, lors de la prochaine période budgétaire, à la lutte contre les inégalités en matière de santé.

5.2.6 La Commission devrait également mettre en place des outils et un cadre pour permettre aux États membres d'échanger des résultats, et créer des possibilités de mise en commun des ressources pour la recherche.

5.2.7 Le CESE reconnaît que la lutte contre les inégalités de santé est un processus de longue haleine. Les actions énoncées dans la communication de la Commission ont pour but de constituer les grandes lignes d'une stratégie à long terme dans ce domaine et le CESE attend avec intérêt le premier rapport d'évaluation qui devrait être produit en 2012.

5.3 *Associer tous les acteurs sociaux à l'effort*

5.3.1 Le CESE salue les plans de la Commission, lorsqu'elle entend, en coopération avec les États membres et moyennant consultation des groupes d'intérêt concernés au niveau européen et national:

- intégrer la question des inégalités en matière de santé comme priorité dans tous les mécanismes de coopération dans ce domaine;
- mettre au point des actions et des outils concernant la formation professionnelle en matière de lutte contre les inégalités de santé, au moyen du programme de santé, du Fonds social européen et d'autres mécanismes;
- encourager la réflexion sur la définition d'objectifs au sein du comité de la protection sociale au moyen de documents de consultation.

5.3.2 Le CESE souhaite souligner que l'obtention d'un engagement ferme dans l'ensemble de la société ne dépend pas uniquement des gouvernements, mais aussi de l'implication de la société civile et des partenaires sociaux. Le processus de consultation, d'élaboration des politiques et de mise en œuvre devrait associer les acteurs concernés au niveau européen, national et local. Le CESE estime qu'il reste possible d'améliorer l'efficacité de ces aspects, le développement de partenariats et une meilleure diffusion des bonnes pratiques. Des programmes clairs de suivi et d'évaluation doivent être mis en place dans les États membres pour mesurer les progrès accomplis.

5.3.3 La mise en place de partenariats plus efficaces avec les acteurs concernés contribuera à faire progresser les actions orientées vers différents déterminants sociaux et à contribuer à lutter contre les inégalités en matière de santé. Ces partenariats peuvent, par exemple, jouer un rôle majeur pour améliorer l'accessibilité et l'adéquation des services de santé, pour promouvoir la santé et les soins préventifs à l'intention des migrants, des minorités ethniques et d'autres groupes vulnérables, pour encourager l'échange d'informations et de connaissances, pour recenser et diffuser des pratiques exemplaires, et pour contribuer à élaborer des politiques spécialement adaptées aux problèmes spécifiques rencontrés par les États membres et/ou par des groupes sociaux particuliers. Les acteurs concernés peuvent également intervenir lorsqu'il s'agit de mesurer les inégalités de santé au travail, dans le cadre des loisirs et au sein du tissu local, et de donner aux professionnels de la santé et d'autres secteurs les moyens de suivre une formation et d'acquérir les connaissances nécessaires.

5.3.4 Le CESE souhaiterait que les groupes vulnérables soient consultés de manière plus effective. Le CESE serait très heureux de pouvoir examiner ce point de manière plus approfondie avec la Commission.

5.4 Répondre aux besoins des groupes vulnérables

5.4.1 Il ne faut pas oublier que les groupes vulnérables seront les premières victimes des crises actuelles, tant au niveau de la santé que de l'accès aux soins.

5.4.2 Par conséquent, le CESE accueille favorablement:

- les initiatives de collaboration entre la Commission et les États membres visant à améliorer l'accès des groupes vulnérables aux prestations de santé et aux soins préventifs;
- les mesures destinées à réduire les inégalités de santé dans les futures initiatives concernant le vieillissement en bonne santé;
- les dispositions de réduction des inégalités de santé qui seront prises dans le contexte de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010);
- la mobilisation de la politique de cohésion et des Fonds structurels en faveur de la santé des groupes vulnérables, dans la perspective de l'évolution démographique;
- la concentration de l'action sur un nombre réduit de mesures, lesquelles, dès lors, devront toutefois faire l'objet d'une élaboration plus poussée.

5.4.3 Le CESE recommande que les inégalités en matière de santé et les groupes vulnérables, y compris les personnes handicapées, soient examinés sous l'angle général de l'égalité et de la discrimination. Prenons par exemple la dimension homme-femme du vieillissement. Les femmes ont tendance à vivre plus longtemps, mais en moins bonne santé, et en raison d'une vie professionnelle généralement plus courte, touchent des prestations de retraite moins élevées, ce qui a une influence directe sur l'accès aux soins de santé et aux médicaments. La situation des femmes migrantes requiert également une attention particulière s'agissant de l'éducation à la santé et de l'accès aux soins.

5.4.4 Les soins préventifs et les programmes de dépistage, ainsi que la promotion de la santé et l'éducation à la santé (modes de vie sains, traitements disponibles, droits des patients etc.) revêtent une grande importance, en particulier au sein des communautés défavorisées. Le CESE recommande que la Commission et les États membres mettent en place des campagnes et des services à l'intention des groupes vulnérables concernés. Les campagnes de santé s'adressant à la population en général ont souvent de faibles taux de pénétration parmi les groupes défavorisés. Il conviendrait que des campagnes ciblées habilite les groupes défavorisés à définir leurs besoins et à diffuser des informations.

5.4.5 Dans ce contexte, la Commission devrait évaluer l'impact des plateformes et forums européens existants (concer-

nant la nutrition, l'alcool, etc.) sur les groupes vulnérables. Le CESE propose d'organiser une plateforme permettant aux organisations de patients d'échanger des expériences et de diffuser des informations.

5.4.6 Le CESE considère que l'un des moyens de prévenir les inégalités en matière de santé dans les générations futures est de garantir une éducation à la santé de qualité et accessible, dès la petite enfance. L'existence de formes variées d'accueil des enfants est une composante vitale du développement économique et social; elle joue un rôle particulièrement crucial dans des zones défavorisées, et pour des populations ou des ménages défavorisés vivant par ailleurs dans des conditions plus favorables. La prestation de services à l'enfance contribue au traitement des problèmes sociaux, économiques et sanitaires auxquels ces ménages défavorisés sont confrontés, et facilite l'insertion sociale des groupes victimes d'exclusion⁽⁵⁾. De même, les inégalités de santé puisant largement leur source dans les inégalités scolaires, le CESE considère essentiel de garantir un égal accès à une scolarisation et une éducation de qualité afin que chacun puisse acquérir les connaissances lui permettant de reprendre le contrôle de sa vie.

5.5 Améliorer l'efficacité des politiques de l'UE

5.5.1 Le CESE appelle les États membres à faire de l'élimination des inégalités de santé une priorité et à s'assurer que les politiques qui ont un impact sur les questions sociales, économiques et de santé soient mieux coordonnées, suivies et évaluées afin de promouvoir les bonnes pratiques et de diffuser des informations dans l'Union européenne.

5.5.2 Il convient de se pencher sur l'impact des différentes politiques de l'UE sur l'état de santé.

5.5.3 La contribution des politiques de l'UE à la réduction des inégalités de santé peut être améliorée, par exemple en affinant la compréhension que l'on a de leurs effets sur la santé et en renforçant leur intégration (éducation, conditions de travail, développement territorial, environnement, transports, etc.). La Commission doit toutefois s'assurer, avant toute chose, que les mesures proposées n'introduisent pas de nouvelles inégalités, en particulier si elles ont une incidence sur les groupes vulnérables⁽⁶⁾.

5.5.4 Atteindre un niveau élevé de protection de la santé est un objectif que le traité de Lisbonne place sur le même pied que celui de la réalisation du marché intérieur; il définit aussi un rôle complémentaire pour l'UE s'agissant de garantir le bien-être des citoyens européens. Le CESE espère que le traité de Lisbonne redonnera de l'élan au mot d'ordre de «l'intégration de la santé dans tous les domaines de l'action politique» (HIAP), qui jusqu'à présent, n'a été, au niveau de l'UE, qu'une simple incantation qui masque le rang subalterne de cette préoccupation face à la primauté écrasante accordée au marché intérieur.

⁽⁵⁾ «Services d'accueil et éducation des jeunes enfants» (avis d'initiative) (rapporteuse: M^{me} HERCZOG)

⁽⁶⁾ Parmi les «groupes les plus vulnérables», on peut ranger, par exemple, les personnes dont la maladie entrave la mobilité, ou celles qui ne sont pas à même de chercher activement une assistance optimale, qui ne connaissent pas la langue du pays dans lequel elles ont choisi de se faire traiter, qui ne disposent pas des moyens financiers pour avancer les fonds nécessaires à un traitement auprès d'un spécialiste ou à l'étranger, ou encore qui répugnent à envisager des soins hors frontières ou dans un centre de soins éloigné, alors même que l'évolution démographique de nos sociétés suscitera précisément de nouveaux défis dans le domaine de la santé.

5.5.5 Dans ce contexte, le CESE invite la Commission à :

- entreprendre d'évaluer ses actions dans tous ses domaines d'intervention (avant de les entamer, pendant leur déroulement et après leur exécution) afin de vérifier si tous les secteurs de sa politique contribuent à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé et à la réduction des inégalités en la matière ⁽⁷⁾;
- développer des procédures qui permettent de jauger, a priori et a posteriori, les effets que les mesures politiques déjà prises par la Commission produisent sur la santé des différentes catégories de la population et d'en tirer des conclusions pour le développement ultérieur de ces politiques;
- élaborer des mécanismes grâce auxquels il soit possible de revenir sur des mesures politiques de la Commission qui ont débouché sur des répercussions négatives sur la santé et les inégalités dans ce domaine;
- mener des actions de sensibilisation des États, des associations et des professionnels sur la réalité des inégalités de santé, ses facteurs et les moyens de les réduire.

5.5.6 Le CESE invite également les États membres à faire figurer la réduction des inégalités de santé dans leur programme de travail et à développer des stratégies transsectorielles en la matière.

5.5.7 Le CESE soutient la proposition de la Commission d'aider les États membres à améliorer la coordination de leurs politiques et à analyser le lien entre ces politiques et les résultats qui sont les leurs en matière de santé pour les différents groupes suivant les États membres. La lutte contre les inégalités de santé doit également être sous-tendue par un meilleur usage de la politique de cohésion de l'UE et par une amélioration de l'information et de la coordination concernant les Fonds de cohésion,

un accroissement des capacités de développement des investissements dans les secteurs de la santé et de l'aide sociale dans les États membres, et des possibilités dans le cadre de la politique de développement rural de l'UE et la PAC.

5.5.8 Ce faisant, il convient de ne pas porter atteinte aux droits dont disposent les États membres concernant l'organisation et le financement de leurs régimes de santé, et en particulier, celui de fixer et de mettre en œuvre un niveau approprié de protection de la santé (article 168 du traité).

5.5.9 Il convient de renforcer la lutte contre les inégalités de santé en zone rurale, en particulier au regard des défis posés par les mutations démographiques. Dans cette action, on se devra de reconnaître et d'encourager tout spécialement le rôle important que jouent les petits prestataires de soins, au premier rang desquels figurent les professionnels de la santé qui exercent en indépendants, pour assurer que les patients bénéficient sur place d'une prise en charge complète et personnalisée.

5.5.10 Le CESE salue:

- la proposition, formulée dans la stratégie de l'UE en matière de santé et dans la stratégie communautaire sur la santé et la sécurité au travail, de nouer un dialogue stratégique avec les États membres et les acteurs intéressés sur la question de l'équité et d'autres valeurs fondamentales pour la santé, ainsi que la proposition de mettre en place un forum sur le thème «Santé et restructurations» afin d'examiner des mesures de réduction des inégalités de santé;
- l'initiative de la Commission qui, au niveau international, entend soutenir d'autres pays sur les questions touchant à la santé et les domaines connexes, en partageant les expériences réalisées dans l'UE pour combattre les inégalités sanitaires.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁷⁾ Une évaluation d'impact est certes d'ores et déjà prescrite pour bon nombre d'actes juridiques mais on déplore généralement l'absence d'un examen qui vérifie si les objectifs assignés ont été atteints effectivement et de manière efficace. Cet exercice devient d'autant plus nécessaire dans le contexte actuel de marasme financier et économique, qui se mue de plus en plus aussi en crise du marché de l'emploi et du financement de nos systèmes de santé et a des répercussions sur la santé de la population.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection»

(refonte)

COM(2009) 551 final/2 — 2009/0164 (COD)

(2011/C 18/14)

Rapporteur: **M. PÎRVULESCU**

Le 26 novembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection» (refonte)

COM(2009) 551 final — 2009/0164 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE exprime son accord avec les objectifs fixés par la Commission concernant l'adaptation du régime d'asile européen commun (RAEC). Il attire toutefois l'attention sur le fossé existant entre les objectifs arrêtés au niveau européen et les pratiques nationales, dans un domaine qui pourrait ressentir fortement la crise économique ainsi que ses effets sociaux et politiques.

1.2 Le Comité estime que la révision de la directive peut contribuer à la création d'une base législative et institutionnelle beaucoup plus adaptée, qui permettra d'assurer un niveau élevé et cohérent d'aide aux personnes qui sollicitent une protection internationale.

1.3 Le Comité avertit toutefois que, dans le cas de cette politique européenne également, le risque existe que les valeurs mises en avant perdent de leur contenu à cause d'un abus de rhétorique et de déclarations de bonnes intentions. Il convient par conséquent que lors de la seconde phase de la mise en œuvre de cette politique, lorsque le système de prise de décision suivra la procédure de codécision, on veille à garantir la mise en place des conditions législatives permettant un accès réel des demandeurs d'asile au marché de l'emploi et aux programmes de formation.

1.4 Le Comité attire l'attention sur le principe de reconnaissance du rôle que jouent la société civile en général et, plus particulièrement, les ONG spécialisées en matière d'asile et de protection des réfugiés et demande qu'on leur permette d'accéder pleinement à l'ensemble des procédures et des lieux en rapport avec leur activité. Il attire cependant l'attention sur le fait que ces organisations ne peuvent assumer le rôle et la responsabilité qui échoient aux gouvernements dans ce domaine.

1.5 Le Comité observe avec inquiétude que les pratiques nationales et communautaires en matière d'expulsion de personnes susceptibles de nécessiter une protection internationale manquent de la transparence nécessaire pour qu'elles puis-

sent être justifiées aux yeux des citoyens des États membres et de la communauté internationale.

1.6 Le Comité estime que les différents niveaux de restrictions budgétaires découlant de la crise économique ne doivent pas se traduire par une baisse du niveau et de la qualité de la protection accordée aux bénéficiaires.

1.7 Le Comité soutient l'objectif d'amélioration du contenu de la protection internationale sous la forme d'une reconnaissance des qualifications et d'un accès amélioré à la formation professionnelle et aux emplois, aux mécanismes d'intégration et au logement.

2. Introduction

2.1 L'établissement du régime d'asile européen commun (RAEC) dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice se fonde sur l'engagement pour une application effective de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) et sur les valeurs qui définissent le domaine des droits de l'homme, telles que les partagent les États membres. Suivant les conclusions du Conseil européen de Tampere et, ensuite, avec le Programme de La Haye, la création du RAEC constitue l'instrument le plus important visant à établir une procédure d'asile commune et un système de protection uniforme dans tous les pays membres de l'Union européenne.

2.2 Entre 1999 et 2006, des avancées considérables ont été réalisées parmi lesquelles figure l'adoption des quatre instruments qui constituent l'acquis actuel. La directive 2004/83/CE du Conseil (directive «qualification») a permis de définir des critères communs pour l'identification des personnes pouvant solliciter une protection internationale et d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. Avec les programmes de La Haye et de Stockholm, la Commission européenne s'est engagée à évaluer les progrès réalisés au cours de la première phase et à présenter au Conseil et au Parlement européen une série de mesures en vue de leur adoption avant la fin de 2010.

2.3 Dès 2002, le Comité économique et social européen s'est impliqué dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un régime d'asile européen commun par le biais de nombreux avis dont ceux sur la directive faisant l'objet de la refonte ⁽¹⁾ à l'examen, sur le livre vert relatif au futur régime d'asile européen commun ⁽²⁾ et sur le plan d'action en matière d'asile ⁽³⁾.

2.4 Dans le plan d'action en matière d'asile ⁽⁴⁾ approuvé le 17 juin 2008, la Commission proposait que l'Union finalise la seconde phase du régime d'asile européen commun (RAEC) en adoptant de meilleures normes de protection, et en assurant leur application harmonisée dans les États membres. L'adoption par le Conseil européen, le 17 octobre 2008, du pacte européen sur l'immigration et l'asile a confirmé une nouvelle fois le soutien à cette politique et aux objectifs fixés.

2.5 Le plan d'action prévoit la révision de la directive «qualification», de façon à en faire un paquet élargi, qui inclura la révision des règlements Dublin et Eurodac et de la directive relative aux conditions d'accueil ⁽⁵⁾, ainsi que l'adoption, le 19 février 2009, de la proposition relative à l'établissement du Bureau européen d'appui en matière d'asile ⁽⁶⁾. Parmi les mesures figure encore le renforcement de la dimension externe de l'asile, notamment par le biais d'un programme européen de réinstallation et de développement des programmes régionaux de protection.

2.6 Une révision de la directive peut contribuer à créer une base législative et institutionnelle qui permettra d'assurer un niveau élevé et cohérent d'aide aux personnes qui sollicitent une protection internationale. Lors de la seconde phase, le système de prise de décision suivra la procédure de codécision, conformément à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'UE, qui prévoit que le Conseil se prononce à la majorité qualifiée et que le Parlement européen soit associé au processus en qualité de colégislateur.

2.7 La révision de la directive s'impose, compte tenu des ambiguïtés de sa formulation initiale, ambiguïtés qui sont considérées par les États membres comme l'une des causes principales des dysfonctionnements actuels, parmi lesquels on relève notamment le grand nombre des décisions contestées et les différences entre les taux d'acceptation des demandes.

2.8 La révision de la directive permettra d'en aligner le contenu sur les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, qui constituent une base pertinente pour clarifier la formulation de l'acquis et l'ensemble des procédures d'octroi de la protection internationale.

2.9 La reformulation apparaît également nécessaire si l'on considère que la directive porte sur un élément essentiel du mécanisme d'octroi de la protection internationale. Les normes qui y sont décrites complètent d'autres volets de l'acquis et, plus particulièrement, la directive relative à la procédure d'asile. Cette révision, couplée à d'autres mesures de soutien institutionnel et financier, peut représenter une avancée signifi-

cative vers l'établissement d'un régime d'asile européen commun opérationnel et efficace.

2.10 Le Comité, en sa qualité de représentant de la société civile européenne organisée, a accueilli avec satisfaction les efforts déployés pour consulter la société civile et les experts dans le cadre de l'élaboration de la politique en matière d'asile. L'on peut notamment faire mention de la consultation organisée en vue de la rédaction du livre vert présenté par la Commission européenne en juin 2007 ⁽⁷⁾ et dans le cadre de la préparation des études relatives à la mise en œuvre de la directive (notamment le Rapport Odysseus) ou du rapport externe sur le succès de la politique en matière d'asile ⁽⁸⁾.

2.11 Le Comité reconnaît l'importance du rôle des collectivités territoriales dans le succès de la politique d'asile, notamment en ce qui concerne l'intégration des bénéficiaires de protection internationale. Dans ce contexte, le CESE souhaite que le Comité des régions soit également associé aux consultations relatives à la politique d'asile.

2.12 Le CESE se déclare très préoccupé par les pratiques des gouvernements des États membres et de l'agence Frontex en matière d'expulsion de personnes susceptibles de nécessiter une protection internationale ⁽⁹⁾. Ces opérations, dont la fréquence et l'ampleur se sont accrues, doivent se dérouler dans des conditions de pleine transparence et de responsabilité pleinement assumée ⁽¹⁰⁾. Le Comité recommande que Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile collaborent dans le but de prévenir les violations des droits de l'homme. Expulser des personnes vers des pays ou des zones où leur sécurité est menacée constitue une violation flagrante du principe de non-refoulement. Le Comité demande que l'on élabore d'urgence un rapport sur les activités de l'agence Frontex et que l'on fixe sans délai les modalités dans le cadre desquelles celle-ci gère, en collaboration avec les autorités nationales, les expulsions. Il tient à signaler que renforcer cette agence sans prévoir de procédures garantissant le respect des droits de l'homme constitue une menace pour le régime d'asile européen commun dans son ensemble et met à mal la crédibilité de l'Union européenne et de ses États membres.

⁽⁷⁾ COM(2007) 301 final.

⁽⁸⁾ GHK, Impact assessment studies on The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC and The future development of measures on procedures in MS for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC, Multiple framework service contract JLS/2006/A1/004 (GHK, Études d'évaluation d'impact sur «Le développement futur de mesures sur la qualification et le statut des ressortissants de pays tiers en tant que personnes nécessitant une protection internationale et sur le contenu de la protection octroyée, sur la base de la directive du Conseil 2004/83/CE» et sur «Le développement futur de mesures sur les procédures au sein des États membres pour l'octroi et le retrait du statut de réfugié, sur la base de la directive du Conseil 2005/85/CE», contrat-cadre multiple relatif à la prestation de services JLS/2006/A1/004.

⁽⁹⁾ Voir le rapport de Human Rights Watch (HRW) intitulé: «Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers» («Repoussés, malmenés: L'Italie renvoie par la force les migrants et demandeurs d'asile arrivés par bateau, la Libye les maltraite», Human Rights Watch 2009.

⁽¹⁰⁾ Le Comité salue la volonté de la Commission européenne de rendre transparent le déroulement des procédures dans ce domaine.

⁽¹⁾ JO C 221, 17.9.2002, p. 43.

⁽²⁾ JO C 204, 9.8.2008, p. 77.

⁽³⁾ JO C 218, 11.9.2009, p. 78.

⁽⁴⁾ COM(2008) 360 final.

⁽⁵⁾ COM(2008) 815 final; COM(2008) 820 final; COM(2008) 825 final.

⁽⁶⁾ COM(2009) 66 final.

2.13 Le Comité estime que le fonctionnement du RAEC ne pourra être une réussite que si le principe de la solidarité entre les États membres est mis en pratique. En effet, certains pays membres, principalement à cause de leur situation géographique, sont confrontés à une pression bien plus importante que les autres. Le RAEC ne pourra fonctionner qu'à la condition que ces États membres soient soutenus par les autres, ainsi que par les agences spécialisées de l'UE.

3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de révision de la directive, dont le contenu reflète les recommandations qu'il a émises précédemment, surtout en ce qui concerne le traitement des demandeurs de protection et la clarification du statut des personnes pouvant bénéficier de la protection internationale. Toutefois, de nombreuses étapes doivent encore être franchies avant qu'un régime d'asile européen commun opérationnel puisse voir le jour. En effet, un tel régime ne sera possible que s'il est solidement ancré dans **un ensemble de valeurs et de principes communs**, qui place **la dignité et la sécurité des êtres humains** au cœur de l'action de l'UE et de ses États membres. De même, la construction de cet espace est compromise par **un manque d'instruments et de ressources** propres à garantir une procédure transparente et efficace d'octroi de la protection internationale, allant de pair avec **des politiques et des programmes d'intégration** des bénéficiaires de protection dans la société et l'économie des États membres.

3.2 On observe **un écart significatif** entre la législation au niveau européen d'une part et les législations et pratiques nationales d'autre part⁽¹¹⁾. L'harmonisation ne doit pas se faire vers le plus petit commun dénominateur en matière de protection. De la grande diversité des pratiques nationales, telle qu'elle se reflète dans les disparités des taux d'acceptation, le nombre de décisions contestées et les mouvements secondaires de demandeurs d'asile, il ressort que **le principe implicite de la solidarité entre les États membres** n'est pas appliqué.

3.3 À plusieurs reprises, le CESE a mis en avant une série de principes qui doivent guider de façon continue l'action des États membres et des institutions de l'Union⁽¹²⁾: **le principe de non-refoulement**, en vertu duquel un réfugié ne peut être expulsé vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté seraient mises en péril, **le principe de confidentialité des informations** figurant dans chaque demande d'asile, ainsi que **la garantie de non-détention** des demandeurs d'asile au seul motif qu'ils demandent ce statut.

3.4 Dans son avis concernant le livre vert sur le futur régime d'asile européen commun⁽¹³⁾, le Comité a exprimé son soutien à ces principes en émettant des **recommandations précises pour améliorer le traitement des personnes** demandant une protection internationale. Ainsi, les institutions européennes

et nationales se doivent de coopérer afin de s'assurer que les personnes nécessitant une protection internationale puissent pénétrer en tout temps sur le territoire de l'Union et que les demandes fassent l'objet d'un examen sérieux et individuel. De même, le Comité a recommandé la suppression de la liste des pays considérés comme sûrs ou encore la mise en place d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

3.5 Outre la définition d'un socle de valeurs et de principes devant régir l'action en matière d'asile, le Comité recommande un engagement en faveur de la réalisation de quelques **objectifs spécifiques**, qui se traduisent en pratique par une amélioration considérable du traitement des personnes qui demandent une protection internationale et en bénéficient. Le CESE invite à définir **une série d'indicateurs clés** sur la base de laquelle il sera possible de suivre et d'évaluer les progrès réalisés dans la poursuite de ces objectifs.

3.6 Le CESE est favorable à la mise en place d'un **système européen d'analyse et d'évaluation des risques pour la sécurité** des personnes individuelles et des groupes dans les pays tiers par le biais du Bureau européen d'appui. À l'heure actuelle, il existe plusieurs systèmes d'évaluation des risques ou de la violence politique, mis au point par des autorités nationales mais aussi par des ONG, des universités et des instituts de recherche⁽¹⁴⁾.

3.7 Chaque fois que nécessaire, il y a lieu d'associer au processus de collecte des informations le service européen pour l'action extérieure (SEAE), les représentants diplomatiques des États membres mais aussi les organisations internationales et les ONG qui ont accès aux pays tiers et y déploient des activités. Ce système d'analyse et d'évaluation **servira de repère pour les autorités nationales**, en vue d'un traitement plus efficace et rapide des demandes de protection internationale. Il constituera **une base commune d'évaluation** et permettra de **cerner les risques en temps réel**.

4. Observations particulières

4.1 Dans sa présentation des éléments juridiques de la proposition de directive, la Commission préconise un ensemble de définitions, qui permettent d'adopter des normes de protection plus strictes et de continuer à harmoniser celles qui existent déjà. Dans ce même esprit, le Comité propose une série de précisions et de développements qui visent à contribuer à l'établissement de pratiques conformes au socle de valeurs et de principes de l'Union européenne.

⁽¹⁴⁾ L'on peut énumérer un grand nombre de systèmes d'évaluation de ce type: le «Fund for Peace» (Fonds pour la paix): http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366; Minorities at Risk (Minorités menacées): <http://www.cidcm.umd.edu/mar/about.asp>; Conflict and Peace (Conflit et paix): <http://www.cidcm.umd.edu/pc/>; Global Report The Center for Systemic Peace (CSP): <http://www.systemicpeace.org/>; Human Security Report: <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 551 final – SEC(2009) 1374, pp 14-16.

⁽¹²⁾ JO C 193, 10.7.2001, pp. 77-83.

⁽¹³⁾ JO C 204, 9.8.2008, pp. 77-84.

4.2 *Acteurs de la protection.* Le Comité juge inappropriée l'extension de la définition des acteurs de la protection et déplore que des entités non étatiques, telles que les ONG et les organisations internationales, aient été reprises initialement dans la liste des acteurs de protection. Bien que ces acteurs (organisations internationales, ONG) puissent avoir la volonté, et même la capacité, de protéger les citoyens d'un pays, **il ne relève pas de leur responsabilité finale de le faire.** Les organisations internationales rendent des comptes aux États membres et les ONG à leurs membres et à leurs financiers. La seule protection valable et fonctionnelle à moyen et long terme ne peut être que celle de l'État, qui rend des comptes à ses propres citoyens, lesquels sont naturellement les parties prenantes les plus intéressées par sa viabilité et sa stabilité. Même si les acteurs de protection peuvent fournir à court terme des services utiles, voire parfois indispensables, surtout dans le cadre de la résolution de problèmes humanitaires, **la responsabilité d'assurer la protection des personnes sur un territoire donné ne peut leur être confiée, même partiellement.** La présence de ces acteurs ne peut être invoquée pour justifier un refus de protection internationale.

4.3 *Protection à l'intérieur du pays.* L'existence d'une protection à l'intérieur d'un pays ne suffit pas à garantir la sécurité des demandeurs potentiels de protection internationale. Dans certains cas, il n'y a qu'une petite partie du territoire de l'État concerné qui soit sûre et il n'est guère probable que tous ceux qui se trouvent en situation de risque puissent s'y rendre. Il existe également des situations dans lesquelles plusieurs acteurs se disputent le contrôle d'une zone donnée et où l'on ne peut dès lors établir clairement qui a la responsabilité d'assurer l'ordre et la sécurité. Il convient dès lors de procéder à une clarification importante de la définition. **La protection à l'intérieur du pays n'est valable que dans le cas où la majeure partie du territoire se trouve sous le contrôle d'un pouvoir central agissant et doté des moyens nécessaires pour garantir l'ordre intérieur,** un niveau minimal de services publics et une protection adéquate des droits et de la sécurité des individus.

4.4 *Lien de causalité.* Il est surtout utile de prévoir un «lien de causalité» dans les situations où les persécutions sont le fait d'acteurs non gouvernementaux. Lorsqu'il y a persécution et déficit de protection gouvernementale, les demandes de protection internationale sont justifiées. **Il importe que l'interprétation de ce lien soit extensive et attentivement suivie dans toutes les situations où un gouvernement refuse, de manière implicite ou explicite, de protéger ses citoyens.**

4.5 *Appartenance à un certain groupe social.* Le Comité accueille favorablement **l'ajout du critère du sexe** dans la définition des groupes sociaux susceptibles de se trouver dans une situation de risque, car il estime que cette mesure est bienvenue. De même, il y a lieu d'adopter une perspective transversale dans l'interprétation de la Convention de Genève afin de mieux tenir compte des situations où les femmes sont plus spécifiquement confrontées à un risque. Le Comité attire également l'attention sur

l'orientation sexuelle en tant que source de persécutions. Dans certaines sociétés, la sécurité et le bien-être des individus sont tributaires de leur sexe. Le CESE est favorable à ce que l'on associe aux consultations relatives à la politique d'asile les organisations et les institutions dotées d'une expertise dans ce domaine, afin d'avoir un aperçu plus complet des risques liés au sexe d'une personne. Le Comité recommande aussi que la problématique de l'égalité des sexes soit reconnue dans le cadre des activités du Bureau européen d'appui en matière d'asile par la mise en place de structures spécialisées.

4.6 *Cessation du statut de réfugié.* Le Comité se déclare favorable au changement proposé et le considère conforme au socle des valeurs et des principes qui sous-tendent la politique en matière d'asile. Le statut de personne sous protection internationale **ne peut prendre fin qu'à partir du moment où le retour vers le lieu d'origine ne comporte plus aucun risque** pour les personnes ayant bénéficié de ce droit.

4.7 *Différences de contenu entre les deux statuts de protection.* Le Comité se félicite de l'évolution vers **l'unification des deux statuts de protection.** Il a apporté à plusieurs reprises son soutien à cette évolution, qui pourra garantir à l'avenir une protection plus complète des personnes en situation de risque et leur assurer une meilleure intégration dans les pays membres de l'Union. De même l'unification de ces deux statuts de protection ne doit pas avoir pour effet, direct ou indirect, de réduire le niveau de protection et la qualité de leur contenu.

4.8 *Contenu de la protection.* Le contenu de la protection constitue un volet sensible de la politique d'asile. Les différences entre États membres sont également plus importantes qu'en matière de procédure d'octroi de la protection internationale proprement dite. Il est absolument indispensable que, dans le cadre du développement de la politique en matière d'asile, la Commission **mobilise les ressources nécessaires pour étudier attentivement et plus spécifiquement les politiques et les programmes nationaux dans ce domaine. En l'absence de mesures anticipatrices, l'octroi de la protection internationale sera vidé de sa substance** et aura pour conséquence de soumettre à une discrimination implicite les personnes bénéficiant de ce statut. Le Comité recommande d'associer les syndicats et le patronat à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'asile au niveau national.

4.9 Le Comité accueille favorablement l'inclusion des dispositions relatives à la reconnaissance et à l'équivalence des diplômes et des qualifications, ainsi que les mesures facilitant l'accès des bénéficiaires de protection internationale à des programmes de formation professionnelle. Il s'agit de pas importants sur la voie de l'intégration de ces personnes à l'économie et à la société et sur celle de l'amélioration de leur qualité de vie. S'agissant de l'accès au marché de l'emploi, il importe de le **renforcer au moyen de mesures actives de lutte contre la discrimination et d'incitation des acteurs économiques.**

4.10 *Membres de la famille.* Le Comité accueille favorablement la **clarification de la définition des membres de la famille** et estime qu'elle permettra **un examen plus exact et plus uniforme** des demandes de protection internationale dans tous les pays membres de l'UE.

4.11 Le Comité accueille favorablement le recours au critère de l'intérêt du mineur dans l'évaluation relative à l'octroi de la protection internationale.

Bruxelles, le 28 avril 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 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres»

(refonte)

COM(2009) 554 final – 2009/0165 (COD)

(2011/C 18/15)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 26 novembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte)»

COM(2009) 554 final – 2009/0165 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 28 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour et 2 abstentions.

1. Résumé et recommandations

1.1 Le CESE salue et approuve le travail fourni par la Commission afin d'adapter la directive «procédure» conformément aux suggestions avancées dans le livre vert⁽¹⁾ et le plan d'action⁽²⁾.

1.2 L'adoption du traité de Lisbonne, qui intègre, entre autres, la charte des droits fondamentaux, a donné lieu à une augmentation considérable des responsabilités et des compétences de l'Union en matière d'asile et d'immigration.

1.3 Pour le CESE, il est certain que la Commission a accompli un travail louable d'harmonisation des directives précédentes sur le thème complexe de l'asile.

1.4 Le CESE est d'avis qu'il convient de construire au sein de l'Europe sociale une Europe de l'asile, au moyen de processus culturels, juridiques, administratifs et de coopération, avec les États membres et les pays tiers.

1.5 Dans un contexte qui apparaît de plus en plus complexe et évolue rapidement, notamment en raison des processus de mondialisation et des crises économique et environnementale, le rôle fondamental des organisations non gouvernementales se fait jour et prend de l'ampleur; le CESE souhaite que celui-ci soit de plus en plus marqué et défini par la société et les décideurs publics.

1.6 Les ONG ont, par vocation, le devoir d'apporter aide et soutien aux groupes les plus défavorisés. Leur rôle, selon le CESE, devient indispensable s'agissant de l'aide et de la média-

tion culturelle à toutes les étapes des procédures prévues par les législations européennes et nationales.

1.7 Le CESE estime que la Commission, lorsqu'elle s'efforce d'harmoniser les procédures et les comportements, devrait toujours s'attacher à faire preuve d'une grande sensibilité, car il est question d'êtres humains qui, plus que d'autres et pour des motifs évidents, se trouvent en situation d'infériorité et de détresse.

1.8 En tout état de cause, l'UE devrait éviter de rapatrier des réfugiés dans des pays où leur intégrité physique ou morale est menacée et où les droits fondamentaux ne sont pas respectés.

1.9 S'agissant des procédures de demande d'asile, il apparaît fondamental que les demandeurs puissent s'exprimer dans leur langue maternelle, et qu'une assistance juridique gratuite leur soit garantie à toutes les étapes.

1.10 Le rejet d'une demande de protection internationale doit être clairement motivé, et s'accompagner d'indications, notamment relatives aux modalités et aux délais, quant à l'introduction d'éventuels recours.

1.11 La mesure d'expulsion doit de toute façon être suspendue dans l'attente du résultat du recours éventuel.

1.12 Selon le CESE, les États membres devraient tout mettre en œuvre, notamment au moyen d'échanges d'expériences appropriés, pour permettre aux demandeurs d'asile de travailler, de se former ou de participer à des activités culturelles dans un environnement social adéquat.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 final.

⁽²⁾ COM(2008) 360 final.

1.13 Le CESE estime qu'il ne faut pas déroger au principe de non-refoulement, et qu'il conviendrait d'envisager un élargissement, consensuel, du public nécessitant une protection internationale: les femmes persécutées, les personnes vulnérables, les réfugiés environnementaux.

1.14 Au sein des États membres, il conviendrait d'après le CESE de faire appel au sens du partage des responsabilités, afin d'éviter le phénomène des migrations économiques illégales et pour améliorer les interventions en faveur de ceux qui en ont effectivement besoin, dans une optique de répartition des frais et des engagements.

1.15 Il est évident selon le CESE que les États membres devraient mettre davantage de moyens économiques à la disposition de la Commission, afin de pouvoir améliorer la politique d'insertion des demandeurs d'asile.

1.16 La volonté d'harmonisation dont témoigne la Commission au travers de ses récentes propositions de refonte des directives doit avoir pour pendant un engagement analogue des États membres, qui doivent apporter à leur législation nationale les modifications qui s'imposent.

1.17 Le CESE est convaincu qu'une Europe de l'asile, dans le cadre de l'Europe sociale, dépend surtout de la volonté politique et de la sensibilité des États membres, dont la tâche doit être facilitée par une procédure unique, bien structurée, proposée par la Commission.

1.18 Le CESE met en exergue la situation particulière des femmes, qui éprouvent beaucoup plus de difficultés que les hommes à demander asile et à obtenir le statut de réfugié. Il invite donc la Commission à déployer tous les efforts possibles et à y associer tous les États membres en vue de concrétiser l'égalité de genre, thème auquel l'Europe a toujours été sensible.

1.19 Les processus éducatifs, à condition d'être bien orientés, peuvent de l'avis du Comité renforcer une conscience sociale/collective visant l'acceptation de ceux dont les besoins d'aide et d'assistance sont pressants et qui voient dans les traditions historiques et religieuses un point de référence solidement ancré.

2. Introduction

2.1 Contexte historique

2.1.1 Les origines du droit d'asile remontent à la Grèce antique, qui reconnaissait l'immunité contre les représailles, accordée réciproquement par deux villes à leurs citoyens respectifs, ou octroyée par une ville à des personnalités de haut rang comme des ambassadeurs, etc. (3).

(3) L'immunité protégeait en outre le fugitif qui ne pouvait être capturé dans certains temples considérés comme inviolables, auxquels renvoie d'ailleurs l'étymologie du mot «asile».

2.1.2 Dans la Rome antique également, avec l'affirmation du *droit des gens*, le droit d'asile était lié au statut de citoyenneté (4).

2.1.3 Les vicissitudes du droit d'asile ont par la suite été étroitement liées à celles des diverses formes et manifestations de la *persécution*, se traduisant par des mesures répressives des autorités pour des motifs religieux, philosophiques ou d'idéologie politique jugés dangereux pour la stabilité de l'État.

2.2 Interdiction de discrimination et sauvegarde des droits fondamentaux

2.2.1 L'évolution de la culture juridique a ensuite entraîné une extension du droit d'asile. En particulier, les constitutions des États démocratiques modernes prévoient habituellement que le gouvernement doit refuser l'*extradition* d'un étranger lorsqu'elle est demandée pour un délit de nature politique.

2.2.2 Par conséquent, les lois fondamentales actuellement en vigueur dans les États européens stipulent que ces derniers accordent le droit d'asile sur leur territoire à tout étranger se voyant interdire l'exercice effectif de ses libertés démocratiques dans son pays.

2.2.3 Les dispositions précitées font expressément référence à la reconnaissance des droits inviolables de l'homme et au principe de non-discrimination. L'interdiction de discrimination est d'ailleurs expressément inscrite à l'article 14 de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (5).

2.2.4 En vertu de l'article 15 de la Convention, il ne peut être dérogé à cette interdiction si une telle dérogation est en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2.2.5 C'est de cette disposition que découle la suppression des clauses nationales d'exclusion de l'asile (dites «*d'opt-out*»), qui vise également à mettre pleinement en œuvre et appliquer concrètement la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle que modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967.

(4) Le droit de citoyenneté fut d'ailleurs généralisé par l'édit de Caracalla, datant de 212, qui abolissait toute différence de traitement entre les citoyens romains et les autres citoyens de l'Empire.

(5) Cette convention, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que ses protocoles additionnels, ont été ratifiés et rendus exécutoires, non seulement par les États membres de l'UE, mais également par plusieurs pays non européens, ce qui rend le caractère contraignant de leurs dispositions d'autant plus marqué du point de vue du droit international et des législations nationales.

2.2.6 Le traité de Lisbonne a élargi les compétences de l'UE en matière d'asile et d'immigration. Il intègre la charte des droits fondamentaux, laquelle:

- garantit le droit d'asile;
- prévoit le développement de règles communes;
- introduit un système intégré dans la gestion des frontières extérieures;
- reconnaît l'importance de la coopération avec les pays tiers;
- étend les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'asile et d'immigration.

3. Résumé de la proposition de refonte de la directive

3.1 La *proposition à l'examen* entend achever la seconde phase du régime d'asile européen commun, qui doit être introduit, avec la procédure d'asile unique, pour 2012.

3.2 Entre-temps, l'objectif est de combler les lacunes et les failles des normes minimales actuelles, qui, à de nombreux égards, ne sont ni accessibles, ni efficaces, ni équitables, ni contextualisées ⁽⁶⁾.

3.3 Les modifications proposées visent avant tout à améliorer l'*harmonisation* des modalités procédurales. Elles suggèrent en outre d'autres *garanties* procédurales en faveur des demandeurs d'asile, en particulier en ce qui concerne la phase d'instruction des demandes de protection et le processus décisionnel y afférent, conformément à l'évolution de la jurisprudence spécifique de la Cour de justice européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

4. Observations générales

4.1 Construire une Europe de l'asile, au sein de l'Europe sociale

4.1.1 La réalisation d'une Europe de l'asile, dans le cadre de l'Europe sociale, se fonde sur de solides processus éducatifs visant les jeunes dès la préadolescence afin qu'ils continuent à jouer un rôle vital dans les perceptions collectives de la société et de la classe politique des États membres.

4.1.2 L'Union européenne, dans le respect des droits fondamentaux et des principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, a adopté la *directive 2003/9/CE* du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

⁽⁶⁾ Le manque d'*équité* des procédures d'asile des différents États membres semble être dû en particulier à la marge d'appréciation excessive laissée aux États membres par la directive de 2005 relative aux procédures d'asile.

4.1.3 Ces dernières années, cependant, le rapide processus de mondialisation a provoqué des recompositions identitaires brutales, se traduisant par une incapacité à reformuler un système juridique empreint d'*universalisme* tel que celui mis en place par le droit romain.

4.1.4 La confrontation de peuples différents et le climat actuel de *préoccupation* par rapport au contact culturel suscitent par conséquent des peurs et des insécurités nouvelles, ce qui incite la quasi-totalité des pays européens à adopter des positions *restrictives* en matière de citoyenneté et donc d'asile.

4.1.5 Cette attitude est pourtant en contradiction avec l'espoir d'un processus d'intégration des peuples et l'objectif de construction d'une Europe qui soit aussi une Europe sociale.

4.1.6 Il conviendrait dès lors de ne déroger en aucun cas au principe de non-refoulement, voire de suggérer l'idée d'élargir encore le public susceptible d'être reconnu comme devant bénéficier d'une protection internationale. Du reste, diverses directives européennes reconnaissent déjà le critère de persécution spécifique dont sont victimes certaines *femmes* et autres individus *vulnérables*.

4.1.7 Par conséquent, dans le contexte actuel, s'il convient manifestement de refuser le statut de réfugié aux demandeurs considérés uniquement comme *migrants économiques*, cette catégorie étant régie par des règles ad hoc, la situation des *réfugiés environnementaux* apparaît aujourd'hui plus problématique.

4.1.8 Il s'agit en fait de personnes *contraintes* d'affronter les dangers et les impondérables d'un déplacement *forcé*, motivé par une dégradation de l'environnement ayant de lourdes conséquences sur l'exercice des droits humains, comme le droit à la vie, à l'alimentation, à la santé et au développement ⁽⁷⁾.

4.1.9 Ces questions pourraient éventuellement être examinées dans le cadre de la *refonte* de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 (directive «*qualification*»); ces nouvelles problématiques mériteraient en outre un examen plus approfondi, notamment dans le cadre de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (COM(2009) 66).

4.2 Procédures spécifiques

4.2.1 La procédure de reconnaissance du statut de réfugié doit nécessairement prendre en considération, d'une part, une série de mesures législatives en matière de sécurité, visant à lutter contre l'immigration clandestine et à régler des questions d'ordre et de sécurité publics liées au phénomène migratoire.

⁽⁷⁾ Il conviendrait donc d'élargir le critère de la *sécurité* comme valeur première de l'être humain. Les réfugiés environnementaux sont en effet victimes de la destruction de l'environnement et des déséquilibres sociaux qui y sont liés; c'est par exemple le cas de des populations concernées par la désertification progressive de vastes régions subsahariennes, à cause de formes de spéculation *agressive*.

4.2.1.1 D'autre part, conformément aux engagements pris dans le *Pacte européen sur l'immigration et l'asile* de 2008, il est nécessaire d'organiser l'immigration légale compte tenu des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre, et de favoriser l'intégration.

4.2.1.2 Dans la perspective de la *construction d'une Europe de l'asile*, il serait opportun, entre autres, de créer un partenariat selon le principe du partage des charges, autrement dit le principe de la solidarité en ce qui concerne l'accueil et la répartition des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

4.2.1.3 Les procédures prévues par la proposition de refonte s'agissant de l'examen des demandes de protection internationale et de celles relatives au retrait des statuts reconnus, ainsi que celles prévues par la proposition de refonte de la directive «procédure» pour ce qui est des recours contre les décisions, respectent les exigences internationales et celles découlant de la législation européenne.

4.2.1.4 Le CESE estime qu'il importe au plus haut point de promouvoir et de soutenir les organisations non gouvernementales, également lors du lancement des procédures de préparation et d'examen des demandes d'admission, de retrait des statuts et de recours contre les décisions. À cet égard, il suggère de prévoir expressément une disposition en la matière, soit dans les considérants, soit dans le dispositif de la proposition.

4.2.1.5 Dans la terminologie communautaire, la protection internationale comprend à la fois la reconnaissance du *statut de réfugié* en vertu de la Convention de Genève et la *protection subsidiaire* prévue pour ceux qui, bien que ne répondant pas aux conditions requises pour être reconnus comme réfugiés, ne peuvent pas non plus être rapatriés parce qu'ils seraient exposés à de graves dangers.

4.2.1.6 Les législations adoptées par les différents États en application de la directive «procédure» précitée définissent en règle générale trois niveaux de compétence des autorités administratives chargées de recevoir les demandes, de les examiner et prendre les décisions y afférentes.

4.2.1.7 L'accès à la procédure suppose en tout cas que le demandeur ait le droit de *rester sur le territoire en bénéficiant d'un traitement respectueux de la dignité de l'homme*, et ce pendant tout le temps nécessaire à l'examen de la demande, sauf exception (mandat d'arrêt européen, etc.). En ce qui concerne le respect de la dignité de l'homme, le séjour dans des centres d'accueil doit être considéré comme une exception, dans l'attente d'une meilleure destination, et non comme la règle.

4.2.1.8 Une série de garanties sont en outre prévues pour la protection du demandeur d'asile: information adéquate du

demandeur concernant la procédure à suivre et l'issue de la demande, possibilité de communiquer avec le HCR, assistance d'interprètes, entretien personnel entre le demandeur et l'autorité compétente, dont les agents bénéficient d'une formation initiale et continue.

4.2.1.9 Le CESE estime qu'un effort particulier devrait être fourni concernant la formation du personnel qualifié de FRONTEX, afin:

- de mieux coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres;
- d'élaborer des normes communes en matière de formation;
- de fournir aux États le soutien nécessaire à l'organisation de l'accueil et du rapatriement, avec le soutien de médiateurs culturels;
- de préparer les fonctionnaires en matière de droit humanitaire de l'asile établi par l'UE, notamment en vue de la mise sur pied de la future agence chargée des questions d'asile.

4.2.1.10 Les «centres d'accueil» ne devraient être utilisés, selon le CESE, qu'à titre exceptionnel et temporaire, dans le plein respect de la charte des droits fondamentaux. Les demandeurs de protection internationale devraient pouvoir mener une vie adéquate à tous points de vue: humain, services prestés dans le secteur sanitaire, relations sociales et opportunités d'accès au marché du travail.

4.2.1.11 La directive 2003/09/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres laisse à ces derniers une grande latitude en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Le CESE est d'avis que toute restriction en matière de travail est susceptible d'humilier l'homme dans son parcours d'être humain et alimente le travail illégal, qui crée l'injustice sociale.

4.2.1.12 Enfin, la possibilité de recours est également prévue, avec assistance judiciaire, et ce tant au niveau *administratif* que *juridictionnel*. Le CESE estime qu'il faut renforcer l'assistance administrative et juridique gratuite, en la rendant obligatoire, tout comme l'assistance linguistique, à toutes les étapes prévues par les procédures.

5. Observations particulières

5.1 Les modifications proposées sont cohérentes par rapport à l'objectif d'harmonisation et d'actualisation des procédures de reconnaissance du statut de réfugié.

5.2 Sur le fond, il semblerait utile que l'on soumette à un examen critique les raisons pour lesquelles toute référence explicite à l'institution de *l'asile* a été supprimée de la proposition.

5.3 Par conséquent, l'exigence d'une référence, dans le nouveau texte, à l'institution du droit d'asile pourrait être assimilée à une demande de reconnaissance du droit d'accéder au territoire de l'État, notamment en vue de recourir à la procédure d'obtention du statut de réfugié, en attendant que l'existence des conditions nécessaires à la reconnaissance de ce statut soient vérifiées, ce droit étant associé à une *interdiction d'expulsion* pendant cette période.

5.4 En outre, la référence au droit d'asile permettrait de légitimer la décision d'un État membre d'appliquer la nouvelle directive également dans les cas ne relevant pas de son *champ d'application* (voir *articles 3, 4, 11 et 12* de la proposition), en présence de *raisons humanitaires sérieuses* empêchant le retour dans le pays d'origine, à distinguer des actes de persécution spécifiques ⁽⁸⁾.

5.5 Le Comité souscrit aux modifications suggérées, dans la mesure où elles sont conformes aux objectifs précités.

5.5.1 Il souhaite toutefois souligner les points suivants:

5.5.1.1 *considérant (38)*: il serait préférable de préciser à quel rythme doivent intervenir les évaluations à *intervalles réguliers* de la mise en œuvre de la directive;

5.5.1.2 *considérant (41)*: il conviendrait de fournir davantage de précisions quant aux *dispositions qui constituent une modification de fond* par rapport à la directive précédente, lesquelles sont à transposer obligatoirement;

5.5.1.3 *article 2, lettre f)*: l'*autorité responsable de la détermination* devrait être définie avec davantage de rigueur, étant donné que le concept d'organe «*quasi-juridictionnel*» ne figure pas dans plusieurs ordres juridiques internes;

5.5.1.4 *article 3, paragraphe 3*: à titre d'exemple, il conviendrait d'indiquer les cas dans lesquels la directive pourrait être

appliquée lorsqu'une demande de protection *ne relève pas* du champ d'application de la directive (voir à cet égard ce qui a été dit à propos de la nouvelle réalité des «*réfugiés environnementaux*»);

5.5.1.5 *article 6*: la disposition autorisant les États membres à exiger que les demandes soient déposées en un *lieu désigné* semble en contradiction avec les dispositions de l'*article 7*; elle limite du reste l'*accès plus large à la procédure*, souhaité et prévu par le document;

5.5.1.6 *article 10*: dans tous les cas de décision négative, il conviendrait de communiquer à l'intéressé, dans sa langue, ainsi qu'à ses représentants légaux, le motif du rejet de la demande, mais également les délais (raisonnables et acceptables), modalités et procédures d'opposition et de recours.

5.5.1.7 *article 12, paragraphe 2, lettre d)*: la possibilité pour les autorités compétentes de *fouiller* le demandeur ainsi que les objets qu'il transporte pourrait être en contradiction avec les garanties constitutionnelles prévues par diverses législations des États membres;

5.5.1.8 *article 34, paragraphe 1, lettre c)*: il serait opportun de préciser davantage les *raisons sérieuses* pouvant être invoquées par le demandeur d'asile pour démontrer qu'en réalité, le *pays tiers désigné comme pays d'origine sûr* ne l'est pas, *même si le CESE estime qu'il est parfois difficile d'établir une définition acceptée unanimement de ce qu'est un «pays d'origine sûr»*.

5.5.1.9 À cet égard, des pistes de réflexion pourraient d'ailleurs découler de l'*arrêt du 6 mai 2008 de la Cour de justice des Communautés européennes (affaire C-133/06)*, qui a annulé les *paragraphe 1 et 2 de l'article 29 et le paragraphe 3 de l'article 36 de la directive 2005/85/CE du Conseil (directive «procédure»)*.

Bruxelles, le 28 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Lorsqu'une personne quitte son propre pays non pas parce qu'elle subit une discrimination individuelle, mais en raison d'événements graves (guerre civile, violences généralisées, agressions extérieures, catastrophes naturelles, réfugiés environnementaux, etc.), il n'est pas prévu, de manière générale, de pouvoir lui accorder le statut de réfugié. Toutefois, la législation relative à l'immigration permet de faire face à des urgences humanitaires provoquées par des événements exceptionnels, en prévoyant des mesures de protection temporaires nécessaires à l'accueil provisoire et approprié des populations réfugiées.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2004/39/CE et 2009/.../CE»

COM(2009) 207 final – 2009/0064 (COD)

(2011/C 18/16)

Rapporteur général: **M. Angelo GRASSO**

Le 3 juin 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 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2004/39/CE et 2009/.../CE»

COM(2009) 207 final – 2009/0064 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} février 2010. Le 16 février 2010, le Bureau du Comité a invité la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» à réexaminer son avis.

Le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 462^e session plénière du 29 avril 2010, conformément à l'article 20 et à l'article 57, paragraphe 1, de son règlement intérieur, de nommer M. GRASSO rapporteur général, et a adopté le présent avis par 136 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition de directive. Si certains types de fonds d'investissement ont assurément contribué à accroître l'effet de levier et le niveau de risque du système financier, ce n'est pas de ce secteur que sont venus les principaux risques pour la stabilité et la viabilité du système financier après les turbulences du marché *subprime*. C'est la position récemment défendue par l'autorité britannique chargée des services financiers (FSA) dans son rapport de février 2010 intitulé «Évaluer les sources potentielles de risque systémique des hedge funds», où elle estime que «les principaux hedge funds n'entraînent pas d'effet déstabilisateur dû à un risque de crédit de la contrepartie». Le CESE prend acte du débat que la proposition a suscité, et en particulier des propositions du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen (rapporteur: M. GAUZÈS). Le CESE présente quant à lui plusieurs observations et indications visant à corriger certains des choix et orientations de la proposition qui, sans apporter de bénéfices notables à la protection des investisseurs et à l'intégrité du marché; sont susceptibles de pénaliser non seulement le secteur des fonds alternatifs, mais aussi le système économique tout entier. Le CESE fonde ses observations sur l'avis ⁽¹⁾ adopté en 2009 au sujet des fonds de capital-investissement et des fonds alternatifs. Celui-ci indique que dans le contexte économique de l'économie de marché européenne, l'impact que ces fonds exercent sur l'emploi et les questions sociales est plus déterminant par rapport à leur influence économique et financière.

1.2 La crise qui a affecté la Grèce a mis en lumière la question de la dette souveraine. Le CESE prend acte des différents points de vue qui ont été exprimés concernant le rôle qu'auraient pu jouer les hedge funds dans l'aggravation de la crise. Le CESE estime que cette question exige que lui soit accordé d'urgence l'attention qu'elle mérite et qu'elle soit étudiée plus en profondeur.

1.3 La directive instaure un cadre réglementaire harmonisé pour le secteur des fonds alternatifs, notamment s'agissant de la nécessité d'une surveillance adéquate des risques macroprudentiels pour le secteur financier européen. Elle contient également des dispositifs réglementaires détaillés que le CESE juge difficilement adaptables, de manière efficace, à la grande variété de produits du secteur. Le CESE espère par conséquent que soit adoptée une logique davantage caractérisée par une approche rationnelle afin de tenir compte de la grande variété de produits rassemblés sous la définition de «fonds alternatifs».

1.4 Le Comité considère essentiel que soient entamées sans plus tarder des discussions avec les autorités des principaux pays extraeuropéens en vue de favoriser l'adoption de normes communes au niveau international en matière de surveillance bancaire des fonds d'investissement alternatifs, sur la base de ce qui a été fait avec le Comité de Bâle dans le secteur de la banque, faute de quoi la réglementation pourrait être facilement contournée par le transfert de certaines activités en dehors du périmètre réglementaire européen. Cela porterait préjudice à d'importants secteurs de l'industrie financière européenne et aurait des répercussions négatives tant sur le plan de l'emploi que sur celui de la création de bien-être et de richesse. L'institution future de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) pourra faciliter l'application de la réglementation, en particulier au niveau transnational.

1.5 La directive introduit entre autres la **possibilité de fixer des limites à l'endettement des fonds**. Le CESE n'est pas opposé à cette position, mais il demande à ce que soit clairement indiqué sur quelles bases pourront être établies de telles limites pour les différents genres de produits et quelles mesures seront prises pour limiter leur effet procyclique.

⁽¹⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 56.

1.6 Le CESE estime que pour garantir la transparence du marché et la protection des investisseurs, l'obligation d'enregistrement et de transmission d'informations de base devrait être étendue à toutes les sociétés. Ces informations devraient être différenciées en fonction des produits et des seuils. Néanmoins, sur cette question, le CESE considère nécessaire une analyse empirique plus approfondie que celle menée jusqu'à présent par la Commission.

1.7 S'agissant des obligations d'information imposées aux sociétés qui gèrent des fonds de **capital-investissement**, le CESE apprécie la volonté d'en accroître la transparence, surtout si l'objectif est de protéger les parties prenantes telles que les associés minoritaires et les salariés. Il estime par ailleurs que ces règles ne doivent pas pénaliser outre mesure les fonds de capital-investissement au bénéfice d'autres véhicules d'investissement détenus par d'autres investisseurs, privés ou institutionnels. Enfin, la proposition de directive prévoit que les fonds qui investissent uniquement dans les PME sont exonérés de ces obligations. Le CESE rappelle toutefois que la protection des investisseurs et de l'intégrité du marché sont des principes non négociables qui doivent s'appliquer à toutes les sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs.

2. Introduction

2.1 Par fonds d'investissement alternatifs, on entend tous les fonds qui ne relèvent pas du champ d'application de la directive sur les OPCVM: il s'agit par exemple de hedge funds, de fonds de capital-investissement, de fonds de capital-risque, de fonds immobiliers, de fonds d'infrastructures et de fonds de matières premières qui recouvrent par ailleurs le **secteur défini comme «système bancaire parallèle» dans le rapport de Larosière.**

2.2 En 2009, le CESE a élaboré un avis de premier ordre sur les fonds alternatifs (hedge funds) et les fonds de capital-investissement. Celui-ci ne portait pas sur la directive relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, mais se penchait uniquement sur l'impact de ces fonds sur l'emploi et les questions sociales. Nous notons que la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs a donné lieu à un vaste débat portant principalement sur l'emploi et les questions sociales. Le CESE estime que les conclusions et les recommandations de l'avis précité constituent une référence de choix pour le débat sur la directive à l'examen.

2.3 Comme cela a été souligné dans le même rapport de Larosière, la crise financière a été favorisée par un excès de liquidité et par des déséquilibres prononcés sur les marchés financiers et ceux des matières premières, ainsi que par d'autres facteurs de type macroéconomique. L'abondance de liquidité avait induit à négliger le risque inhérent à la liquidité même, ce type de risque recevant moins d'attention que les risques de crédit et de marché dans les procédures de contrôle et de gestion des risques, tant de la part des opérateurs qu'au niveau de la réglementation prudentielle.

2.4 Aujourd'hui, nous ne pouvons nous permettre de faire semblant de rien et de ne pas tirer les enseignements d'une erreur qui a coûté cher à l'économie mondiale et qui aurait

pu lui être fatale. **La liquidité nécessite des marchés et des systèmes financiers qui soient le plus transparent possible.**

2.5 La directive doit être **l'occasion d'un réel pas en avant vers la transparence du secteur des fonds alternatifs**, qui a démontré qu'ils ne possédaient certes pas cette qualité.

2.6 Le Comité juge cette démarche nécessaire, non du fait de fautes, de carences ou de risques imputables au secteur, mais simplement en raison de la **nécessité de placer au premier plan des priorités les thèmes de la transparence et de la liquidité.**

2.7 Les propositions relatives à une surveillance financière européenne tant macroprudentielle que microprudentielle, qui font actuellement l'objet d'un débat au sein de l'UE, sont absolument essentielles afin d'assurer la survie du marché unique (2).

2.8 Aux États-Unis, le Président OBAMA a lancé un processus de transformations et d'innovations radicales dans le système de réglementation et de surveillance. Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les résultats que ces initiatives sont susceptibles d'avoir.

2.9 **Dans le cadre de cette action, l'UE doit s'employer à ce qu'au niveau international, on travaille sans tarder à la transparence et à l'intégrité du marché. Le CESE souligne toutefois que la réglementation ne saurait garantir à elle seule la résolution de problèmes qui sont également imputables à des comportements peu avisés des investisseurs professionnels.**

2.10 Le CESE approuve les six principes de haut niveau proposés en juin 2009 par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) en ce qui concerne la réglementation des hedge funds. Le 25 février 2010, l'OICV a publié des exigences en matière de données relatives aux risques systémiques pour les hedge funds, lesquelles portent sur onze catégories de données. Le CESE recommande à la Commission de se baser sur ces principes et de les mettre en œuvre dans le cadre de la réglementation des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs par la directive proposée.

2.11 Si l'OICV a mené une analyse des risques posés par les fonds de capital-investissement pour le système financier, aucune proposition de réglementation n'a été avancée à ce jour. Le CESE appelle la Commission à adapter les principes de l'OICV en matière de hedge funds à la situation des fonds de capital-investissement.

3. La proposition de directive

3.1 La proposition de directive a pour objet de régir les gestionnaires de fonds et non leurs produits. **Le renoncement à une intervention directe sur les produits est motivée par le fait que les fonds d'investissement alternatifs ne peuvent être définis que par exclusion, dès lors qu'ils ne relèvent pas de l'harmonisation menée au titre de la directive OPCVM, et que, partant, la Commission estime que toute intervention visant à réglementer directement les produits deviendrait rapidement obsolète et dépassée.**

(2) Avis CESE sur la surveillance micro- et macroprudentielle.

3.2 Cependant, de nombreux aspects inhérents à la réglementation des gestionnaires de fonds ont nécessairement des répercussions importantes également sur le caractère opérationnel et les caractéristiques des fonds eux-mêmes.

3.3 La proposition de directive a deux objectifs principaux:

- permettre le déploiement d'une surveillance microprudentielle et macroprudentielle, laquelle nécessite une profonde compréhension des dynamiques du secteur qui ne se limite pas aux frontières nationales;
- favoriser l'intégration du marché et le développement du marché unique, en permettant aux gestionnaires de bénéficier d'une espèce de passeport européen pour leurs produits, ce qui aurait des répercussions positives évidentes en termes d'économies d'échelle et de possibilités de choix pour les investisseurs.

3.4 Ces objectifs principaux sont poursuivis au moyen d'un ensemble structuré d'interventions de détail qui donnent corps aux différents éléments de la proposition.

3.4.1 **Tous les gestionnaires de fonds alternatifs dont les actifs dépassent des seuils de volume déterminés sont soumis à agrément.** L'exemption des dispositions de la directive est prévue pour les gestionnaires dont les actifs totalisent moins de 100 millions EUR. Cette limite monte à 500 millions EUR si les gestionnaires n'utilisent pas de levier financier et si les investisseurs n'ont pas de droit de remboursement pendant les cinq premières années de vie du fonds.

3.4.1.1 L'agrément est octroyé par les autorités compétentes de l'État membre d'origine. Il est subordonné à des exigences organisationnelles et de transparence très précises.

3.4.1.2 Les gestionnaires doivent être domiciliés dans l'UE. Les fonctions d'administration peuvent être déléguées à des entités de pays tiers, tandis que **la fonction de dépositaire ne peut être exercée que par des établissements de crédit établis dans l'UE.** La subdélégation est explicitement interdite, sauf pour la fonction de dépositaire, mais elle est dans ce cas soumise à des conditions très rigoureuses.

3.4.1.3 La directive assigne à la Commission la tâche de fixer des niveaux maximaux de levier financier afin de garantir la stabilité et l'intégrité du système financier.

3.4.2 Le respect des exigences de la directive permettrait aux gestionnaires de commercialiser librement leurs produits auprès des investisseurs professionnels (selon la définition de la directive MiFID) dans tous les États membres. Les États membres ont la possibilité d'autoriser, dans les conditions qu'ils définissent, la commercialisation de fonds auprès d'investisseurs de détail. Les gestionnaires peuvent également distribuer des fonds domiciliés dans des pays tiers, mais plusieurs conditions sont imposées pour éviter que cela n'introduise des risques supplémentaires sur les marchés ni des distorsions fiscales.

4. Le point de vue du CESE

4.1 Le CESE s'est déjà exprimé sur les recommandations du **groupe de Larosière**⁽³⁾ dans le cadre d'un avis et il souscrit

pleinement à la nécessité d'introduire une surveillance supranationale, qui nécessite toutefois l'établissement d'un cadre réglementaire suffisamment homogène. Étant donné que la création de nouvelles autorités de surveillance européennes n'exclut pas la compétence des organismes nationaux de surveillance, il est essentiel que les autorités de surveillance européennes élaborent des règles d'interprétation communes sur les activités de surveillance elles-mêmes. Une connaissance et une transparence accrues du secteur des fonds alternatifs peuvent être très utiles pour améliorer l'intégrité du marché et la protection des investisseurs, ainsi que pour mettre en œuvre une surveillance macroprudentielle efficace. La directive peut être l'occasion de poursuivre cet objectif important, **à condition d'éviter des restrictions qui seraient inutilement pénalisantes.** Pour cette raison, le Comité plaide pour une prudence et une attention particulières dans les cas où les exigences de la réglementation vont au-delà du cadre réglementaire strictement nécessaire à la surveillance microprudentielle.

4.2 Le CESE estime qu'il est urgent d'établir un cadre réglementaire qui favorise une qualité accrue des critères de gouvernance des gestionnaires de fonds alternatifs. Cette condition est plus importante que bien des détails réglementaires qui finissent par relever les coûts pour la société sans nécessairement atteindre l'objectif consistant à accroître les garanties qui entourent le marché, ce que met en exergue la recommandation 1 du **rapport du groupe de Larosière.**

4.3 Le CESE rappelle deux autres considérations contenues **dans le même rapport** s'agissant du fait que le réexamen des normes Bâle 2 devrait tenir compte de deux enseignements importants issus de la crise financière:

- la crise a démontré que le système économique-financier devrait s'appuyer sur un niveau plus élevé de fonds propres;
- la crise a mis en lumière l'incidence fortement procyclique du cadre réglementaire actuel, qui a amplifié les tendances à la hausse comme à la baisse des marchés au lieu de les atténuer.

4.3.1 La proposition de limiter l'endettement et le levier financier des fonds va dans la direction souhaitée, à savoir une augmentation des fonds propres. On peut en effet partager la préoccupation suscitée par les risques qu'un levier excessif engendre pour le système financier. La question de l'endettement excessif doit toutefois être abordée en tenant compte d'autres caractéristiques des fonds, telles que leur dimension. Le CESE souhaite que l'on étudie la possibilité de fixer un niveau défini du levier financier maximal.

4.3.2 Pour pouvoir contrôler le risque systémique, il y a lieu de tenir compte que les plus grands établissements bancaires sont souvent les principaux courtiers et, par conséquent, des prêteurs de fonds destinés aux hedge funds. Le contrôle exercé sur ces agents de courtage est aussi important que celui opéré sur les entités qui empruntent les fonds. Dans la définition de la révision des directives relatives aux exigences de fonds propres des banques, les organismes préposés devraient garantir pour ces prêts une couverture de dotation appropriée en fonds propres.

⁽³⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p.57.

4.3.3 Enfin, il ne faut pas oublier que la fixation d'un niveau de levier maximal est susceptible d'avoir une nature procyclique. En effet, il est probable que ce plafond soit dépassé lorsque la valeur des investissements diminue, avec la conséquence que le gestionnaire soit contraint de liquider ses actifs en diminuant encore leur valeur de marché. Le CESE s'est déjà arrêté, dans l'avis qu'il a exprimé sur le rapport de Larosière, sur la question du caractère procyclique de l'environnement réglementaire: quoiqu'il reconnaisse qu'il puisse être difficile d'établir quand alléger les contraintes et quand les resserrer, il estime qu'il pourrait être utile d'assortir certaines d'entre elles d'une marge de flexibilité susceptible de limiter le caractère procyclique de la réglementation.

4.4 Le CESE est perplexe quant aux seuils de dimension en deçà desquels les entreprises ne tomberaient pas sous le coup de la réglementation. De façon générale, le CESE estime que toutes les sociétés devraient être soumises à une obligation d'enregistrement et de transmission ultérieure d'informations de base nécessaire pour garantir les conditions minimales indispensables à une transparence effective du marché synonyme de protection pour les investisseurs.

4.4.1 Afin de garantir la transparence et de protéger les investisseurs, il convient d'exiger des informations plus détaillées, éventuellement différenciées en fonction des produits et des seuils. Sur ce point, le CESE estime toutefois nécessaire de disposer d'une analyse empirique plus approfondie que celle menée jusqu'à présent par la Commission en vue de trouver un critère rationnel pour la fixation de ces seuils.

4.4.2 Le CESE est d'avis que les exigences en matière de données relatives aux risques systémiques pour les hedge funds, récemment publiées par l'OICV et pouvant être adaptées aux autres fonds d'investissement alternatifs, constituent une avancée. Onze catégories de données sont répertoriées, des informations sur la gestion et les conseillers, qui devraient être demandées pour tous les types de fonds, aux informations sur les prêts, les risques et l'exposition aux contreparties, qui seraient particulièrement utiles dans le cas des grands fonds recourant aux effets de levier. Ces lignes directrices, qui découlent d'initiatives du G-20 et du Conseil de stabilité financière (CSF), bénéficient d'un appui international et entreront en vigueur en septembre 2010.

4.5 Les argumentations déployées ci-avant découlent d'une constatation: le secteur des fonds alternatifs est trop différencié pour que soit imposé un cadre normatif parfaitement homogène s'appliquant à tous les différents produits qui le composent. Concrètement, les sociétés de gestion sont spécialisées dans des domaines particuliers (par exemple, fonds immobiliers, hedge funds, fonds de capital-risque). La proposition de directive ne prête une attention ad hoc qu'aux fonds qui font appel à un levier financier et aux fonds de capital-investissement. Or, comme cela a été souligné dans l'avis d'initiative du CESE sur l'impact des fonds d'investissement sur les mutations industrielles (rapporteur: M. MORGAN), les différences entre les fonds alternatifs sont telles qu'elles nécessitent une approche plus différenciée.

4.6 Le CESE formule l'espoir que l'initiative du Commissaire Barnier relative à la définition d'un passeport unique européen qui concerne également les gestionnaires et les fonds domiciliés

en dehors de l'UE, puisse marquer le début de solutions partagées au niveau international.

4.6.1 Le CESE souscrit à la possibilité de mettre sur un pied d'égalité les fonds domiciliés en dehors de l'UE. Le Comité souhaite que la Commission s'assure que les normes relatives à la qualité et à la transparence s'appliquant aux gestionnaires et aux fonds étrangers soient réellement équivalentes aux normes de l'UE.

4.6.2 La proposition de directive devant également être l'occasion de relever le niveau des garanties offertes par les fonds de pays tiers également, sans toutefois les pénaliser ni les exclure de fait du marché unique, le CESE demande dès à présent que la clarté soit faite sur les conditions qui seront imposées à ces fonds afin d'être librement proposés dans le marché unique.

4.7 Le CESE estime que si l'approbation de la directive ne s'accompagne pas d'interventions similaires au niveau des principaux pays extraeuropéens, la réglementation pourrait être facilement contournée par le transfert de certaines activités en dehors du périmètre réglementaire européen. Cela porterait préjudice à d'importants secteurs de l'industrie financière européenne et aurait des répercussions négatives tant sur le plan de l'emploi que sur celui de la création de bien-être et de richesse.

4.8 Le CESE s'interroge quant à la raison qui sous-tend la règle selon laquelle l'entité dépositaire doit être un établissement de crédit. L'existence d'un dépositaire indépendant est une forme de garantie importante pour éviter des comportements frauduleux ou dommageables pour les investisseurs. On ne peut que souscrire à l'introduction de règles plus sévères dans ce domaine. Le CESE demande toutefois que soient clarifiées les raisons qui justifient l'intention de limiter la garde d'actifs aux seuls établissements de crédit, vu notamment que la directive MiFID autorise d'autres intermédiaires à veiller à la garde des avoirs de leurs clients.

4.9 La catégorie des fonds alternatifs comprend également les fonds de capital-investissement qui investissent dans les parts de capital de sociétés non cotées en bourse.

4.9.1 Ces fonds sont une source importante de capital-risque pour les *start-ups* et les entreprises innovantes, ainsi que pour les entreprises en phase d'expansion ou de restructuration. Le CESE a déjà débattu de l'impact que les fonds de capital-investissement peuvent avoir sur le système économique et sur les mutations industrielles ⁽⁴⁾.

4.9.2 La proposition de directive consacre spécifiquement plusieurs articles (chapitre V, section 2) aux fonds qui acquièrent le contrôle de sociétés non cotées (plus spécifiquement, aux fonds qui acquièrent au moins 30 % des droits de vote).

4.9.3 Les informations qu'il convient de fournir sont très détaillées et à maints égards, elles sont explicitement mises en parallèle avec celles qui sont demandées en cas d'OPA de société cotée. Il est en outre nécessaire d'établir un code de gouvernement d'entreprise, à l'instar de ce qui est demandé pour les sociétés cotées. Toutes ces informations doivent être fournies à la société, aux actionnaires, aux représentants des travailleurs ou aux travailleurs eux-mêmes.

⁽⁴⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 56.

4.9.4 Le CESE souscrit à l'extension et à la profondeur des obligations prévues en matière de gouvernement d'entreprise, d'information et de communication, surtout lorsqu'elles visent à protéger les intérêts de parties prenantes telles que les associés minoritaires et les salariés. Il estime par ailleurs que ces règles ne doivent pas pénaliser les fonds de capital-investissement au bénéfice d'autres véhicules d'investissement détenus par d'autres investisseurs, privés ou institutionnels.

4.9.5 Le CESE plaide pour que ces règles soient appliquées à partir de 25 % des droits de vote, et que le code de gouvernement d'entreprise préserve explicitement les conventions collectives en vigueur. Les conséquences potentielles pour les salariés doivent être indiquées, et ce de manière véridique et sans délai. En cas de non-respect des exigences d'information et de consultation, toute décision prise par le gestionnaire de fonds d'invest-

tissement alternatifs et/ou par l'entreprise cible ne produiront aucun effet juridique.

4.9.6 Le CESE propose que la directive fixe des coefficients de solvabilité et de liquidité minimum pour les entreprises cibles. Les paiements de dividendes devraient se limiter à un décaissement par an et ne pas dépasser les bénéfices. Si une entreprise cible n'atteint pas les coefficients minimum, aucun dividende ne devrait être versé.

4.10 Sont exonérées des obligations informatives précitées les participations acquises dans des PME. Le CESE critique ce point, étant donné que la protection des investisseurs et de l'intégrité du marché sont des principes non négociables qui doivent s'appliquer à toutes les sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le «25^e rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2007)»

COM(2008) 777 final

(2011/C 18/17)

Rapporteur: **M. LECHNER**

Le 18 novembre 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«25^e rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2007)»

COM(2008) 777 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour et 4 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Certains États membres éprouvent encore des difficultés à rédiger les règles transposant les dispositions des directives. Celles-ci offrent une latitude très variable quant aux mesures de transposition, depuis des dispositions optionnelles qui laissent aux États membres une marge de manœuvre assez large pour choisir les modalités de transposition nationale, jusqu'à des dispositions prescriptives ou inconditionnelles. Il convient de trouver un juste équilibre entre une transcription trop étroite et une transposition trop libre.

1.2 Le Comité soutient les priorités de la Commission:

- s'attaquer au problème des retards considérables dans la transposition des directives;
- accroître les mesures préventives, y compris l'analyse des problèmes de mise en œuvre et de conformité durant la préparation des études d'impact;
- améliorer l'information et la résolution informelle des problèmes dans les services proposés aux citoyens et aux entreprises; et
- donner la priorité aux cas les plus importants et travailler en collaboration étroite avec les États membres pour corriger plus rapidement les infractions.

1.3 Le Comité salue les déclarations de la Commission selon lesquelles une priorité continuera d'être accordée aux problèmes ayant des retombées considérables pour les droits fondamentaux et la libre circulation des personnes, et une priorité sera accordée aux infractions qui entraînent un préjudice direct important ou répété pour les citoyens, ou qui compromettent gravement leur qualité de vie.

1.4 Le Comité suggère l'adoption d'une approche davantage proactive passant notamment par:

- l'élaboration, au niveau communautaire, d'une législation plus facilement transposable;
- la conception, dès le début, d'un tableau de correspondance précis et constamment mis à jour;
- l'admission de la transposition par renvoi ciblé aux dispositions prescriptives ou inconditionnelles de la directive.

1.5 Néanmoins, le Comité se réfère également aux domaines dans lesquels il convient d'adopter une approche proactive pour la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre de la législation; dans ce contexte, le CESE voudrait faire valoir que les règles et les réglementations ne sont pas la seule manière, ni toujours la meilleure, d'atteindre les objectifs poursuivis;

1.6 De l'avis du Comité, la Commission devrait améliorer la gestion des procédures d'infraction, et plus spécifiquement la manière dont elle met en œuvre ce processus accéléré de suivi en cas de transposition tardive;

1.7 Le Comité estime que d'autres mécanismes de résolution des problèmes comme SOLVIT (réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur), IMI (système d'information sur le marché intérieur), le système d'échange d'informations recommandé sur le détachement des travailleurs, ainsi que le projet EU PILOT peuvent permettre de réduire la charge de travail de la Commission concernant la gestion des procédures d'infraction;

1.8 Le Comité juge nécessaire d'améliorer la manière dont la société civile et le grand public sont informés des différents mécanismes de plainte disponibles sur le portail Europa, tout en respectant l'exception fondée sur la protection de l'intérêt public conformément à la définition qu'en apporte la jurisprudence;

1.8.1 Le Comité préconise en outre de continuer à développer l'offre d'information sur les sites internet concernés et d'y publier les décisions rendues par la Commission en matière d'infractions, de l'enregistrement de la plainte à la fin de la procédure d'infraction;

1.9 Il conviendrait par ailleurs d'envisager la création de mécanismes de recours collectifs à l'échelle de l'UE, dans l'objectif de compléter les initiatives en préparation dans les domaines du droit des consommateurs et de la concurrence afin de renforcer les mécanismes d'autorégulation dans les États membres;

1.10 Le Comité propose qu'à l'avenir, la Commission l'invite régulièrement à élaborer un avis sur le rapport annuel afin de prendre en compte le point de vue de la société civile organisée en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation communautaire et de soutenir ainsi l'application du droit dans l'UE.

2. Rapport de la Commission européenne ⁽¹⁾

2.1 En tant que gardienne du traité, la Commission européenne a l'autorité et la responsabilité de garantir le respect du droit de l'Union européenne en veillant à ce que les États membres se conforment aux règles du traité et au droit dérivé. Les règles énoncées dans le traité, ainsi que 10 000 règlements et plus de 1 700 directives en vigueur dans 27 États membres, constituent un corpus législatif important. Les problèmes et les défis posés par l'application du droit sont donc inévitablement nombreux et variés. Certains domaines sont confrontés à des difficultés de mise en œuvre particulières.

2.2 En septembre 2007, la Commission a adopté une communication intitulée «Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire» ⁽²⁾, dans laquelle elle déclarait qu'elle «mettra[it] davantage l'accent, dans son rapport annuel, sur les questions stratégiques, l'évaluation de l'état actuel de la législation dans différents secteurs, les priorités et la programmation de ses futures actions» afin de soutenir «le dialogue interinstitutionnel stratégique visant à établir dans quelle mesure le droit communautaire atteint ses objectifs, à mettre en évidence les problèmes rencontrés et à déterminer les solutions éventuelles à appliquer».

2.3 Le présent rapport attire l'attention sur les défis à relever dans le domaine de l'application du droit en mentionnant trois grands domaines d'action prioritaires: 1) la prévention, 2) l'information et la résolution des problèmes rencontrés par les citoyens et 3) la fixation de priorités dans le traitement des plaintes et des infractions. Il insiste également sur l'importance d'un partenariat solide entre la Commission et les États membres, s'exerçant dans le cadre de groupes d'experts pour gérer l'application des instruments juridiques et s'appuyant sur

une coopération fondée sur une approche préventive pour résoudre les problèmes.

2.4 Analyse sectorielle: les plaintes et les procédures d'infraction restent fréquentes dans les domaines suivants: environnement, marché intérieur, fiscalité et union douanière, énergie, transports, emploi, affaires sociales et égalité des chances, santé et protection des consommateurs, ainsi que justice, liberté et sécurité. Dans certains autres secteurs tels que l'agriculture, l'éducation ou la culture, la transposition des directives n'est que rarement retardée ⁽³⁾.

2.4.1 En 2007, les retards de transposition des directives ont donné lieu à l'ouverture de nouvelles procédures d'infraction dans les domaines suivants:

- marché intérieur et services: 206 nouvelles procédures;
- acquis législatif dans le domaine de la libre circulation des marchandises: 227 nouvelles procédures;
- santé et de protection du consommateur: plus de 330 nouvelles procédures;
- législation environnementale: 125.

2.5 Les exemples spécifiques ci-dessous illustrent les divers degrés de problèmes rencontrés en matière de transposition ainsi que leur impact sur la vie du citoyen:

Marchés publics

- dossiers d'infraction relatifs à des marchés publics ont été déposés en 2007. 142 (41 %) de ces dossiers ont pu être clos et seuls 12 (soit près de 3,5 %) d'entre eux ont dû être transmis à la Cour. Environ 200 de ces 344 dossiers correspondaient à des procédures d'infraction, dont 25 % avaient un caractère prioritaire.
- S'agissant de la transposition des directives relatives aux marchés publics ⁽⁴⁾, durant l'année 2007, l'on a pu clore les procédures d'infraction contre sept des dix États membres qui n'avaient pas communiqué à temps leurs mesures de transposition. À la fin de l'année 2007, seuls trois États membres, à savoir la Belgique, le Luxembourg et le Portugal n'avaient toujours pas communiqué leurs mesures de transposition. Depuis, la seule procédure en infraction qui a été maintenue vise le Luxembourg ⁽⁵⁾.

Politique des consommateurs

- Le délai de transposition de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur ⁽⁶⁾ a expiré le 12 juin 2007. Vingt-deux États membres n'avaient pas communiqué à temps leurs mesures de transposition à la Commission européenne. Celle-ci leur a donc adressé des avis motivés suite auxquels six États membres ont notifié leurs mesures de transposition avant la fin de l'année 2007.

⁽¹⁾ COM(2008) 777 final; SEC(2008) 2855; points 1 et 2.

⁽²⁾ COM(2007) 502 final du 5 septembre 2007 et l'avis du CESE publié au JO C 204 du 9.8.2008.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_na_20091124_fr.pdf.

⁽⁴⁾ JO L 134 du 30.4.2004 p.1; JO L 134 du 30.4.2004 p. 114.

⁽⁵⁾ COM(2008) 777 final; SEC(2008) 2854, 18.11.2009, p. 206.

⁽⁶⁾ JO L 149, 11.6.2005, p. 22.

— Au cours de cette même année, la Commission a également vérifié la transposition dans les dix États ayant adhéré à l'UE en mai 2004 de la directive 93/13/CE sur les clauses abusives dans les contrats conclus avec des consommateurs. Des problèmes de transposition plus ou moins graves ont été décelés dans neuf des États membres concernés, ce qui a donné lieu à l'envoi de lettres préalables à la constatation d'une infraction.

— Quant à la directive (7) concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, un certain nombre de problèmes de transposition potentiels a été identifié, mais durant l'année 2007, la directive n'a donné lieu à aucune plainte de la part de citoyens qui en auraient contesté la mise en œuvre.

2.6 Les documents de travail des services de la Commission annexés au présent rapport décrivent plus en détail la situation dans les différents secteurs du droit communautaire et contiennent les listes et statistiques relatives à l'ensemble des dossiers d'infractions (8).

3. Observations générales

3.1 Le rapport, ainsi que le document de travail en annexe dont certaines parties sont difficilement compréhensibles, montrent que certains États membres éprouvent encore des difficultés à rédiger les règles transposant les dispositions des directives. Si la transposition peut sembler simple en théorie, il arrive en pratique que des concepts propres au droit communautaire, clairs et précis en apparence, n'aient pas d'équivalent dans la terminologie juridique nationale (9), ou que ce type de concept ne comporte pas de renvoi au droit des États membres pour déterminer leur sens et leur portée (10).

3.2 De plus, concernant la mise en œuvre des directives, celles-ci offrent une latitude très variable, depuis des dispositions optionnelles qui laissent aux États membres une marge de manœuvre assez large pour choisir les modalités de transposition nationale, jusqu'à des dispositions prescriptives ou inconditionnelles (comme des définitions, des listes ou des tableaux recensant des substances, objets ou produits) qui exigent que les États membres adoptent des «mesures de transposition simples» pour se conformer aux dispositions de la directive.

3.3 Toute nouvelle disposition envisagée doit garantir la sécurité juridique: en d'autres termes, il faut supprimer du droit national tous les énoncés qui les redoubleraient ou les contrediraient. Il faut donc trouver un juste équilibre entre une transcription trop étroite et une transposition trop libre.

3.4 Cependant, la transposition ne consiste pas seulement à incorporer des concepts juridiques propres au droit communautaire dans le droit national; il s'agit aussi d'un processus concret. À cet égard, lorsqu'une directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne, il conviendrait que les États membres accélèrent le processus de transposition, en confiant aux autorités nationales chargées de sa mise en œuvre (qui pourraient et

devraient disposer à cette fin d'une banque de données actualisée) la responsabilité de coopérer avec les autorités des autres États membres par l'entremise d'un réseau où ils pourraient échanger sur leurs pratiques et expliquer les difficultés qu'ils rencontrent pour transposer certaines dispositions particulières.

3.5 La Commission souligne la nécessité de:

— s'attaquer au problème des retards considérables dans la transposition des directives;

— accroître les mesures préventives, y compris l'analyse des problèmes de mise en œuvre et de conformité durant la préparation des études d'impact;

— améliorer l'information et la résolution informelle des problèmes dans les services proposés aux citoyens et aux entreprises; et

— donner la priorité aux cas les plus importants et travailler en collaboration étroite avec les États membres pour corriger plus rapidement les infractions.

3.5.1 Sur ce dernier point, le Comité approuve le fait que la priorité soit accordée au traitement des procédures d'infraction. Il souligne aussi que cela implique des décisions d'ordre politique, et pas seulement des décisions d'ordre technique sans contrôle extérieur, vérification ou transparence. Il conviendrait à cet égard que la Commission consulte dûment la société civile sur les décisions à prendre pour donner la priorité au traitement des infractions. Le Comité se déclare toutefois satisfait que certaines de ses recommandations préalables aient été prises en compte, notamment celles relatives à la consultation des organisations de la société civile, des partenaires sociaux, d'experts et de professionnels durant la préparation du processus de transposition (11).

3.5.2 Le Comité salue aussi les déclarations de la Commission selon lesquelles une priorité continuera d'être accordée aux problèmes ayant des retombées considérables pour les droits fondamentaux et la libre circulation. Il se félicite également de la priorité donnée au problème des infractions qui entraînent un préjudice direct important ou répété pour les citoyens, ou qui compromettent gravement leur qualité de vie.

3.6 Le Comité voudrait profiter de l'occasion pour suggérer l'utilisation d'une approche davantage proactive. Afin de faciliter une transposition correcte du droit communautaire, le Comité suggère que certaines règles devraient être respectées, notamment:

— établir une législation communautaire «plus facile à transposer», en apportant une cohérence conceptuelle et une continuité, essentielles à la sécurité juridique; en 2007, les tribunaux nationaux des États membres ont formé à 265 reprises un renvoi préjudiciel devant la Cour européenne de justice au titre de l'article 234 du traité CE (12);

(7) JO L 271, 9.10.2002, p. 16.

(8) COM(2008) 777 final; SEC(2008) 2854.

(9) Arrêt de la Cour de justice européenne du 26 juin 2003, Commission européenne contre République française, C 233/00, Rec. p. I-6625.

(10) Arrêt de la CJCE du 19 septembre 2000, grand-duché de Luxembourg contre Berthe Linster et Yvonne Linster, C 287/98, Rec. p. I-6917.

(11) JO C 24 du 31.1.2006, p. 39; (JO C 24 du 31.1.2006, p. 52.

(12) Com(2008) 777 final; SEC(2008) 2855 Annexe VI, p. 1.

- établir un tableau de corrélation précis et constamment tenu à jour entre droit national et droit communautaire, dès le début des discussions sur un projet de directive. (Ce mécanisme, qui existe déjà dans maints États membres, devrait être généralisé à tous.)
- admettre la transposition par renvoi ciblé aux dispositions explicites ou inconditionnelles de la directive telles que les tableaux contenus en annexe.

3.7 Cependant, le Comité renvoie également au type de domaine dans lequel il convient d'adopter une approche proactive pour la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre de la législation⁽¹³⁾; dans ce contexte, le CESE voudrait faire valoir que les règles et les réglementations ne sont pas la seule manière, ni toujours la meilleure manière, d'atteindre les objectifs poursuivis; il arrive que le régulateur ait tout intérêt, dans la poursuite d'objectifs légitimes, à s'abstenir de réglementer et, lorsque cela se justifie, à encourager l'autorégulation et la corégulation. Dans de telles conditions, les principes fondamentaux de subsidiarité, de proportionnalité, de précaution et de durabilité acquièrent une importance et une dimension nouvelles.

4. Observations particulières

4.1 Parmi les nouveaux cas d'infraction apparus en 2007, 1 196 concernaient l'absence ou le retard de notification des mesures nationales de transposition de directives communautaires. Pour la Commission⁽¹⁴⁾, la période maximale de référence est généralement de douze mois, durant laquelle elle saisit la Cour de justice pour décision ou bien clôt l'affaire. Cette période ne saurait être prolongée, même si les faits nécessitent un examen approfondi. De l'avis du Comité, il y aurait lieu d'exiger une action plus rapide pour de tels cas qui n'exigent ni une analyse ni une évaluation spécifiques. La Commission devrait améliorer la gestion des procédures d'infraction, et plus spécifiquement la manière dont elle met en œuvre ce processus accéléré de suivi en cas de transposition tardive.

4.1.1 Il convient néanmoins de rappeler que pour 99,4 % des directives adoptées (en septembre 2009), les mesures nationales de transposition n'avaient pas manqué d'être communiquées⁽¹⁵⁾.

4.2 Le Comité est favorable à l'idée que soient instaurés des réseaux et des échanges d'information entre les autorités nationales responsables de la mise en application, à condition que ce système ne génère pas de nouvelles charges administratives ni ne rende la situation actuelle plus opaque.

⁽¹³⁾ JO C 175 du 28.7.2009, p. 26.

⁽¹⁴⁾ Entretemps, la Commission a amélioré l'évaluation des exigences de mise en œuvre dans les nouvelles lignes directrices concernant l'analyse d'impact, adoptées en 2009 (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_fr.htm#_guidelines) ainsi que dans d'autres documents; elle envisage également d'adopter une déclaration politique sur la mise en œuvre de l'article 260 TFUE relatif à la condamnation à des sanctions pécuniaires par la Cour européenne de justice.

⁽¹⁵⁾ Voir: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_fr.htm.

4.3 Le Comité estime que d'autres mécanismes de résolution des problèmes comme SOLVIT (réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur), le système d'information sur le marché intérieur (IMI⁽¹⁶⁾), ainsi que le système d'information sur le détachement des travailleurs⁽¹⁷⁾ recommandé par la Commission européenne ou le projet EU Pilot peuvent permettre de réduire la charge de travail de la Commission concernant la gestion des procédures d'infraction, à condition que la Commission continue de réaliser des évaluations systématiques et exhaustives de la conformité des textes transposés, reposant sur une analyse des risques.

4.4 Le Comité marque son accord sur la nécessité d'une coopération permanente axée sur une démarche proactive entre la Commission et les États membres, comme cela est souligné dans le rapport de la Commission. Cette coopération serait encore plus efficace si elle avait lieu à un stade plus précoce et se traduisait par des stages de formation sur la mise en application du droit communautaire à destination des fonctionnaires nationaux. La Commission pourrait aider à cerner les besoins en formation.

4.5 Le Comité juge nécessaire d'améliorer la manière dont la société civile et le grand public sont informés des différents mécanismes de plainte disponibles sur le portail Europa. C'est actuellement une gageure pour un citoyen moyen de comprendre dans quelles circonstances il ou elle pourrait adresser une plainte à la Commission, et s'il ne serait pas préférable d'utiliser d'autres voies, par exemple de rechercher des mécanismes de recours à l'échelle nationale ou de consulter le médiateur national⁽¹⁸⁾.

4.6 Le Comité accueille favorablement la nouvelle méthode de travail (EU PILOT) proposée par la Commission, selon laquelle les demandes d'informations et les plaintes reçues par la Commission seront transmises directement à l'État membre concerné pour les affaires qui requièrent des éclaircissements rapides sur la situation de fait ou sur la position juridique de l'État membre.

4.7 Il conviendrait d'envisager la création de mécanismes de recours collectifs à l'échelle de l'UE, dans l'objectif de compléter les initiatives en préparation dans les domaines du droit des consommateurs et de la concurrence⁽¹⁹⁾ afin de renforcer les mécanismes d'autorégulation dans les États membres.

4.8 Sur son site internet, la Commission européenne a créé une rubrique intitulée «Application du droit communautaire»⁽²⁰⁾ qui propose d'ores et déjà les principales informations relatives à la mise en œuvre du droit communautaire, tout en respectant l'exception tirée de la protection de l'intérêt public telle que définie par la jurisprudence.

⁽¹⁶⁾ CESE 1694/2009, 5.11.2009 «Procurer les avantages du marché unique en renforçant la coopération administrative».

⁽¹⁷⁾ JO C 85 du 4.4.2008, p. 1.

⁽¹⁸⁾ Voir http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_fr.htm.

⁽¹⁹⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 97.

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/community_law/index_fr.htm.

4.8.1 La protection de l'intérêt public justifie le refus d'accès aux lettres de mise en demeure et aux avis motivés émis dans le cadre de procédures en manquement et ayant trait aux inspections, aux enquêtes et aux procédures judiciaires ⁽²¹⁾. Il importe néanmoins de souligner que la Commission ne saurait se contenter d'invoquer l'ouverture éventuelle d'une procédure en manquement pour justifier, au titre de la protection de l'intérêt public, un refus d'accès à l'ensemble des documents visés par la demande d'un citoyen ⁽²²⁾.

4.9 En outre, et puisqu'une politique efficace repose sur un système d'information et de communication efficace, le Comité suggère que les informations disponibles soient désormais intégrées aux sites Internet correspondants, dans lesquels seraient

publiées les décisions adoptées par la Commission en matière d'infractions, de l'enregistrement de la plainte à la fin de la procédure d'infraction, toujours en veillant à la sauvegarde de l'intérêt public, comme le prévoit la jurisprudence.

4.10 C'est à l'initiative du Comité que la Commission l'a, pour la première fois, consulté sur le «rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire». Le Comité propose qu'à l'avenir, la Commission l'invite régulièrement à élaborer un avis sur ce rapport afin de prendre en compte le point de vue de la société civile organisée en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation communautaire et de soutenir ainsi l'application du droit dans l'UE.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽²¹⁾ Arrêt du tribunal de première instance du 5 mars 1997, WWF UK (World Wide Fund for Nature) contre Commission des Communautés européennes, affaire T-105/95, points 63 et suivants.

⁽²²⁾ Arrêt du tribunal de première instance du 11 décembre 2001, David Petrie et autres contre Commission des Communautés européennes, affaire T-191/99.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application de l'acquis en matière de protection des consommateurs»

COM(2009) 330 final

(2011/C 18/18)

Rapporteur: **J. PEGADO LIZ**

Le 2 juillet 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application de l'acquis relatif en matière de protection des consommateurs»

COM(2009) 330 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 119 voix pour, 10 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement l'initiative de la Commission de faire connaître ses préoccupations en matière d'application de l'acquis communautaire en matière de protection du consommateur.

1.2 Il note cependant que d'un point de vue strictement juridique, l'application du droit communautaire relatif aux droits des consommateurs ne diffère pas sensiblement de l'application du droit communautaire en général et rappelle à cet égard différents avis qu'il a émis en la matière.

1.3 Il reconnaît néanmoins que d'un point de vue social, la situation de désavantage dans laquelle se trouvent en général les consommateurs dans la relation de consommation et qui fait d'eux, comme cela est admis, la «partie faible» dans une relation juridique par nature déséquilibrée, justifie d'être particulièrement attentif quant au contrôle de l'application du droit communautaire dans les différents ordres juridiques nationaux.

1.4 D'un point de vue économique également, il constate que le fait que son application varie considérablement d'un État membre à l'autre est susceptible de créer des distorsions dans le marché intérieur et de porter atteinte au bon fonctionnement d'une concurrence saine et loyale.

1.5 Nonobstant certains progrès rapportés et mentionnés aux paragraphes 2.1, 3.14, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 et 4.6, le CESE ne peut manquer de regretter que la Commission n'ait pas saisi cette occasion pour présenter un texte informatif et structuré sur la situation concrète de l'application de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, définir, avec rigueur et précision la nature et les paramètres fondamentaux de

la question de l'application du droit et énoncer des propositions d'action bien définies et applicables allant dans le sens de l'amélioration de la situation dans un avenir proche.

1.6 C'est avec déception que le CESE constate que la Commission n'a même pas conclu à l'existence d'un grave déficit dans l'application de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, déficit qu'elle omet de quantifier et de qualifier et dont elle n'énumère pas et n'analyse pas les causes.

1.7 Il constate également à regret que la Commission s'est au contraire limitée à des lieux communs, à l'expression d'une série de points de vues non étayés et ne présentant aucune utilité pratique, et il déplore l'absence inexplicable de l'annonce de nouvelles initiatives, à propos desquelles la Commission n'aborde même pas la question des disponibilités financières nécessaires.

1.8 Même dans les développements positifs d'orientations déjà définies dans des documents de stratégie antérieurs, il est difficile de trouver un cap qui leur conférerait une cohérence Il aurait fallu notamment prendre en considération les résultats positifs de l'application du règlement (CE) n° 2006/2004 ⁽¹⁾ et du rapport d'application y relatif bien élaboré, dont une lecture simultanée est essentielle pour comprendre la communication.

1.9 Le CESE déplore que la Commission n'ait pas saisi l'occasion pour répondre à la demande insistante de transformer les recommandations relatives aux principes applicables aux organismes responsables du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en directive ou règlement ayant force obligatoire générale.

⁽¹⁾ JO L 364 du 9.12.2004, p. 1.

1.10 Le CESE recommande vivement à la Commission d'aborder à nouveau dans un avenir proche cette question de l'application de l'acquis communautaire en matière de protection du consommateur, dans le cadre plus large cette fois-ci d'un instrument fondé sur une investigation plus complète et sur une consultation de toutes les parties intéressées (stakeholders), du type livre blanc, afin d'en faire un point de départ pour la définition d'une véritable stratégie politique dans ce domaine au niveau communautaire.

2. Introduction

2.1 En attirant l'attention sur l'application de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs, la Commission semble placer pour la première fois au centre de ses préoccupations la question de l'efficacité du droit légiféré. Elle démontre qu'elle s'intéresse non seulement au «Law in the book» (droit des livres) mais également au «Law in action» (droit en action) à savoir à la manière dont les dispositions juridiques sont acceptées, interprétées et appliquées par leurs destinataires, notamment par l'administration publique et en particulier, le pouvoir judiciaire, ainsi que par les entreprises et les citoyens en général.

2.2 Cette préoccupation est depuis longtemps au centre de différents avis du CESE qui a attiré l'attention sur ce thème à plusieurs reprises et formulé des recommandations et des suggestions⁽²⁾ pour une action en la matière, parmi lesquelles il souligne celles contenues dans les avis d'initiative suivants: «La politique des consommateurs après l'élargissement de l'UE»⁽³⁾, «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire»⁽⁴⁾ et «L'approche proactive de la pratique du droit: un pas en avant vers une meilleure réglementation au niveau de l'UE»⁽⁵⁾.

2.3 Il est essentiel dans ce contexte de faire la distinction entre le respect volontaire du droit par ceux auxquels ces règles sont destinées – et qui peuvent être motivés et incités à le respecter par des raisons très diverses –, d'une part, et l'imposition où l'application coercitive du droit, en principe par les tribunaux, en tant qu'organe du pouvoir judiciaire, mais également par d'autres instances administratives ayant un pouvoir de contrainte ou de sanction en matière de respect de la législation, d'autre part.

2.4 D'un point de vue tant social, qu'économique et juridique, les différentes situations décrites sont à appréhender au plan éthique de manière différente et comportent des composantes comportementales différentes, qu'on ne peut manquer de prendre en considération lorsque l'on procède à une évaluation générale du respect et de l'application de n'importe quelle branche du droit, en l'occurrence du droit communautaire de la consommation.

2.5 Le CESE est d'accord avec la Commission lorsqu'elle estime que l'un des objectifs, mais pas le seul, d'une politique des consommateurs est «de créer un environnement dans lequel les consommateurs peuvent acheter des biens et des services sans se préoccuper des frontières». Toutefois, le CESE ne considère pas que cette politique est subsidiaire par rapport à la

réalisation du marché intérieur ni que les consommateurs sont de simples instruments pour assurer «le fonctionnement du marché unique». Pour cette raison et contrairement à la Commission, le CESE a déjà fait valoir que si la directive sur les pratiques commerciales déloyales était en effet un «bon exemple» c'était par son illustration de comment «moins bien légiférer»⁽⁶⁾, dès lors qu'elle avait conduit à une application chaotique dans la plupart des États membres, et qu'il est au contraire regrettable qu'un tel «exemple» ait été suivi dans les directives récentes sur le crédit à la consommation et le «temps partagé» et soit reproduit dans la proposition de directive sur les «droits des consommateurs».

2.6 C'est dans cette perspective, qui inscrit la définition des droits de consommateurs dans le cadre plus vaste des droits de citoyenneté, que le CESE considère, avec la Commission, que «L'application effective de la réglementation (de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs) constitue donc une priorité de la politique des consommateurs», dans la mesure où seul le droit effectivement appliqué représente la réalisation des valeurs qui le sous-tendent et le justifient.

3. Observations générales

3.1 La communication en objet, contrairement à ce que laisse entendre à première vue son titre, se concentre sur l'aspect terminal de l'application du droit communautaire et plus concrètement sur la manière dont les autorités publiques appliquent et font appliquer les législations nationales résultant de la transposition ou de l'intégration du droit communautaire dans leur droit national, et sur le rôle que la Commission peut jouer à ce niveau.

3.2 Il ajoute que la communication ne doit être lue qu'en étroite relation avec le rapport bien élaboré qui a été publié le même jour sur «L'application du règlement (CE) n° 2006/2004, relatif à la coopération entre les autorités nationales responsables de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»⁽⁷⁾, qui bien qu'il n'ait pas été envoyé au Comité pour avis, doit être considéré comme le point de départ de cette communication car il importe de souligner l'impact positif de l'application et des effets de ce règlement dans les États membres.

3.3 Même à considérer le champ d'application restreint de la communication, le CESE estime que pour poser correctement le cadre de son examen, la Commission aurait dû fournir des données concrètes relatives à la transposition et à l'application de l'acquis communautaire dans les États membres telles que celles que l'on peut trouver dans les rapports annuels sur le contrôle de l'application du droit communautaire⁽⁸⁾ et des communications séparées concernant certaines directives⁽⁹⁾ où l'on trouve des références à la manière dont elles ont été transposées et appliquées.

⁽⁶⁾ Comme l'avait anticipé le CESE dans son avis (JO C 108, du 30.4.2004, p. 81).

⁽⁷⁾ COM(2009) 336 final, du 2.7.2009.

⁽⁸⁾ Cf. 25^e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (COM(2008) 777 final et SEC (2008) 2854 et 2855 et avis CESE INT/492 en préparation.

⁽⁹⁾ Par exemple les documents suivants: COM(2006) 514 final sur les ventes à distance (avis CESE JO C 175 du 27/07/2007, p. 28); COM(2007) 210 final sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (avis CESE: JO C 162 du 25.6.2008, p. 31; COM(2007) 303 final sur l'utilisation à temps partagé de biens meubles et immeubles (time-sharing) (avis CESE: JO C 44 du 16.2.2008, p. 27); COM(2008) 9 final sur la sécurité des jouets (avis CESE: JO C 77 du 31.3.2009, p. 8).

⁽²⁾ L'avis en cours sur le «25^e rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire» (COM(2008) 777 final) (INT/492) mérite une attention particulière.

⁽³⁾ JO C 221 du 8.9.2005, p. 153.

⁽⁴⁾ JO C 24 du 31.1.2006, p. 52.

⁽⁵⁾ JO C 175 du 28.7.2009, p. 26.

3.4 Par ailleurs, la Commission aurait dû procéder à une analyse critique approfondie du fonctionnement de l'acquis et de ses résultats au lieu d'énoncer simplement les mécanismes existants, à la lumière des informations dont elle dispose, notamment de celles collectées par le Groupe d'évaluation des marchés de consommation ⁽¹⁰⁾, ou de celles contenues dans le rapport final de la DG santé et consommateurs «*Ex-post evaluation of the impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on national consumer policy*» du 22 décembre 2006 ⁽¹¹⁾, en accord avec les orientations contenues dans sa propre «Communication sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire» ⁽¹²⁾. D'ailleurs, l'on ne parvient même pas à savoir à la lecture de son document si la Commission estime qu'il existe un déficit d'application de l'acquis communautaire requérant de nouvelles mesures et si oui, quelles mesures elle juge utiles.

3.5 Au contraire, le CESE considère que l'on se trouve face à une application déficiente généralisée de l'acquis communautaire dans les États membres, à laquelle le Comité s'est référé à de multiples reprises et à laquelle ont notamment contribué les causes suivantes:

- a) la manière dont de nombreuses directives communautaires ⁽¹³⁾ sont élaborées, sans suivre les préceptes du «mieux légiférer» ⁽¹⁴⁾, notamment en ce qui concerne les études d'évaluation *ex ante*;
- b) la manière «atrabilaire» avec laquelle des dispositions mal conçues au départ et encore plus mal rédigées sont transposées dans les droits nationaux;
- c) l'intégration incorrecte ou incomplète des dispositions juridiques communautaires dans l'ensemble des droits des États membres, où elles sont souvent considérées comme indésirables et contraires aux us et coutumes et aux intérêts nationaux;
- d) le manque de volonté politique des autorités nationales pour respecter et faire respecter les dispositions juridiques considérées comme «étranges» par rapport à leur corpus juridique et à leurs traditions nationales et la tendance persistante à vouloir ajouter aux dispositions juridiques communautaires de nouveaux dispositifs réglementaires inutiles ou à choisir certaines parties de celles-ci et à en négliger d'autres (phénomènes connus du «*gold-plating*» et du «*cherry-picking*»);
- e) le manque de préparation à la base et le manque de formation spécifique des autorités nationales pour comprendre et faire appliquer l'acquis communautaire, en particulier en ce qui a trait à la protection et à la défense des consommateurs;

- f) le mauvais fonctionnement de certains tribunaux et le manque de préparation de certains juges et autres intervenants du système judiciaire (avocats, fonctionnaires de la justice, etc.) qui conduit souvent à une application erronée des dispositions juridiques transposées dans le droit national ou à la non application de celles-ci ou encore, très souvent, à l'application de dispositions «parallèles» des droits nationaux ⁽¹⁵⁾;
- g) le manque de mesures de coopération administrative de plus large portée qui permettraient d'associer les organisations de la société civile, en particulier les associations de défense des consommateurs.

3.6 À cet égard, le CESE a attiré l'attention à plusieurs reprises l'attention sur le fait que c'est sur le non-respect volontaire, spontané ou induit, des règles de droit, qu'il y a lieu d'insister lorsque l'on parle d'application ou de non-application de l'acquis communautaire.

3.7 Cela signifie que c'est avant tout au niveau d'une meilleure information et formation des consommateurs et des professionnels et de ce qui les motive et les incite à respecter le droit communautaire transposé que la Commission devrait centrer ses efforts, dans le cadre de ses compétences.

3.8 C'est également sur l'information et la formation des autorités publiques nationales, en particulier de celles qui sont investies de responsabilités plus directes dans l'application du droit communautaire dans les États membres que l'action de la Commission devrait porter en priorité. Dans ce domaine, il conviendrait de privilégier l'information et la formation des juges et autres magistrats en général, à qui il revient, en dernière analyse d'interpréter et d'appliquer le droit aux cas concrets, objets de litige.

3.9 Par conséquent, contrairement à la Commission, le CESE ne pense pas que l'information suffise à elle seule à assurer une capacité d'action effective («*empowerment*») des consommateurs. Au contraire, le CESE a attiré l'attention sur la nécessité de doter les consommateurs de moyens efficaces pour garantir une application effective du droit et une réalisation efficace de leurs droits.

3.10 C'est dans cette optique que le rôle de l'autorégulation, et en particulier, de la corégulation, revêt un intérêt particulier, pour autant que les paramètres de crédibilité des systèmes volontairement adoptés ou négociés entre les parties intéressées soient garantis et sauvegardés afin que ces systèmes bénéficient de la confiance de tous.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 25 final.

⁽¹¹⁾ Élaboré par M. van Dijk management consultants.

⁽¹²⁾ COM(2002) 725 final.

⁽¹³⁾ Dans l'avis d'initiative (JO C 24 du 31.1.2006, p. 52), le CESE fait valoir que mieux légiférer et la mise en œuvre et le respect de la législation sont étroitement liés: une bonne loi est une loi qui peut être mise en œuvre et qui est respectée.

⁽¹⁴⁾ C'est en effet pour le moins surprenant que l'accord interinstitutionnel «mieux légiférer», conclu entre le PE, le Conseil et la Commission (JO C 321 du 31.12.2003), ne soit même pas mentionné dans la communication de la Commission à l'examen.

⁽¹⁵⁾ Un exemple bien connu est la non application généralisée de la directive 85/374/CEE, (JO L 210 du 7.8.1985) modifiée par la directive 1999/34/CE (JO L 141 du 4.6.1999) sur la responsabilité du producteur, évincée par les dispositions juridiques correspondantes des droits nationaux, comme l'a bien mis en évidence la conférence organisée à Louvain la Neuve les 23 et 24.3.1995 par le Centre de Droit de la Consommation, «*La directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits: dix ans après*».

3.11 De même, les systèmes de médiation, de conciliation et d'arbitrage, qui complètent le système judiciaire, devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission et d'un renforcement de leur crédibilité et de leur efficacité. On ne peut dès lors manquer de s'étonner que la Commission, une fois de plus, n'ait pas donné suite à la demande formulée avec insistance par le CESE de transformer les recommandations relatives aux principes applicables aux organismes responsables du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation⁽¹⁶⁾, en directives ou règlements ayant force obligatoire générale, situation particulièrement critique lorsqu'en l'absence d'harmonisation, les différentes traditions juridiques des États conduisent à une évolution très différenciée pour ce qui est des moyens alternatifs de résolution des conflits à prévoir.

3.12 Mais c'est dans le domaine du droit procédural civil que, malgré les progrès accomplis à l'initiative de la DG Justice⁽¹⁷⁾, et en particulier en ce qui concerne les procédures prenant en considération les caractéristiques des droits et intérêts collectifs des consommateurs, que l'initiative de la Commission présente la lacune la plus grande. Après plus de vingt ans d'«études» et de «consultations», cette lacune n'a pas été comblée par les livres vert et blanc dans le domaine du non-respect des mesures «antitrust»⁽¹⁸⁾. Plus grave encore, aucune perspective réelle de volonté politique de progresser ne s'est dégagée avec le récent livre vert sur «les recours collectifs pour les consommateurs»⁽¹⁹⁾, comme l'a mis en évidence l'avis récent du CESE à ce sujet⁽²⁰⁾.

3.13 Il est par conséquent essentiel que la Commission, en tant que gardienne de l'ordre juridique communautaire, accorde une attention particulière à la manière dont elle envisage l'exercice des pouvoirs discrétionnaires⁽²¹⁾, mais pas arbitraires, que lui confère l'article 211 du traité, en matière d'infractions, en particulier, les «mesures d'organisation internes nécessaires à l'exercice effectif et impartial de sa mission, conformément au traité»⁽²²⁾, notamment en ce qui a trait aux critères de priorité, aux mécanismes d'évaluation et d'examen des plaintes, aux instruments spécifiques à la détection officieuse des infractions ainsi qu'aux moyens d'améliorer l'action des tribunaux nationaux et aux autres instruments complémentaires (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, moyens alternatifs extrajudiciaires).

3.14 À cet égard, et bien qu'il ne s'agisse pas d'un indicateur direct de l'application du droit, les plaintes déposées par les

consommateurs constituent un indice important de la perception des destinataires du droit, comme il ressort de la «Deuxième édition du tableau de bord des marchés de consommation»⁽²³⁾. Aussi, salue-t-il l'initiative prise par la Commission à la suite de ses recommandations d'adopter l'approche de la méthode harmonisée en matière de réclamations et de plaintes des consommateurs⁽²⁴⁾.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE constate que, dans la communication, la Commission redéfinit des priorités déjà anciennes et n'avance aucune nouveauté par rapport à ce qu'elle avait déjà établi dans les programmes d'actions prioritaires 2005-2010⁽²⁵⁾, se limitant à confirmer ce qui est consigné dans la stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs de l'Union européenne 2007-2013⁽²⁶⁾, sans présenter de mesures innovantes. Cela étant, le CESE ne peut que confirmer ce qu'il a déjà dit dans ses avis antérieurs⁽²⁷⁾.

4.2 Le CESE se félicite du fait que la Commission semble enfin disposée à utiliser l'article 153 du traité pour de nouvelles initiatives en matière de renforcement des mesures de coopération entre les États membres. Toutefois, elle ne précise pas quelles sont les nouvelles mesures qu'elle prévoit, à part celles qu'elle a déjà engagées et sur lesquelles le CESE s'est prononcé en temps opportun, notamment en ce qui concerne la directive relative à la sécurité générale des produits et au nouveau cadre législatif (NCL)⁽²⁸⁾ ainsi qu'au système RAPEX, en particulier en ce qui a trait aux jouets⁽²⁹⁾. La publication hebdomadaire de la liste des produits de consommation dangereux notifiés dans le cadre de ce système mérite en particulier d'être mentionnée à cet égard.

4.3 Quant au réseau CPC, le CESE reprend à son compte le rapport bien élaboré de la Commission qui a été précédemment mentionné, quant aux difficultés relevées et aux conclusions tirées ainsi que les résultats du deuxième groupe d'évaluation des marchés de consommation, en ce qui a trait plus particulièrement à l'application de la législation («enforcement»)⁽³⁰⁾.

4.4 Un aspect à renforcer est celui de la publicité des actions menées à bien par la Commission et les autorités nationales dans le sens du contrôle de l'application du droit transposé par les entités publiques ou privées auxquelles il est destiné, afin de conférer une plus grande visibilité à la politique de protection des consommateurs ainsi qu'en tant que moyen de dissuasion pour prévenir les pratiques lésionnaires et accroître la confiance du consommateur.

⁽¹⁶⁾ Recommandations du 30.3.1998 et du 4.4.2001 dans, respectivement JO L 115 du 17.4.1998 et JO L 109 du 19.4.2001.

⁽¹⁷⁾ Parmi lesquelles, il faut citer la procédure européenne de règlement des petits litiges (Règlement (CE) 861/2007), dans (JO L 199 du 31.7.2007, p. 1) ou les propositions relatives à l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne: la saisie des avoirs bancaires (COM(2006) 618 final) et la transparence du patrimoine des débiteurs (COM(2008)128 final), mais essentiellement destinées à faciliter le recouvrement pour les entreprises et ne bénéficiant pas aux consommateurs (Cf. avis JO C 10 du 15.1.2008, p. 2 et JO C 175 du 28.7.2009, p. 73).

⁽¹⁸⁾ COM(2005) 672 final et COM (2008) 165 final; voir respectivement les avis JO C 324 du 30.12.2006, p. 1 et JO C 228 du 22.9.2009, p. 40.

⁽¹⁹⁾ COM(2008) 794 final.

⁽²⁰⁾ Avis CESE 586/2009 (INT/473) du 5.11.2009; sur ce thème, voir également l'avis d'initiative (JO C 162 du 25.6.2008, p. 1), sur la «Définition du rôle et du régime des actions de groupe dans le domaine du droit communautaire de la consommation».

⁽²¹⁾ Cf. pour tous, l'arrêt du 1.6.1994, Commission/Allemagne, C-317/92 et l'arrêt du 10.5.1995, Commission/Allemagne, C 422/92.

⁽²²⁾ COM(2002) 725 final.

⁽²³⁾ COM(2009) 25 final et principalement SEC (2009) 76, 1^{re} partie.

⁽²⁴⁾ COM(2009) 346 final (CESE 97/2010).

⁽²⁵⁾ Notamment la nécessité de procéder à une analyse plus approfondie de chaque marché, en élaborant des méthodologies communes pour le traitement des données afin de pouvoir les comparer et en établissant des indicateurs pour évaluer l'application de la législation.

⁽²⁶⁾ COM(2007) 99 final.

⁽²⁷⁾ JO C 95 du 23.4.2003 et JO C 162 du 25.6.2008, p. 20.

⁽²⁸⁾ Règlement CE 765/2008 et décision CE 762/2008, avis CESE JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.

⁽²⁹⁾ COM(2008) 9 final, avis du CESE dans JO C 77 du 31.3.2009, p. 8.

⁽³⁰⁾ SEC(2009) 76 final, partie 3.

4.5 L'initiative qu'il faut saluer est celle qui concerne les nouvelles formes de communication des informations du marché afin de mieux informer les consommateurs pour qu'ils puissent faire un choix responsable. Il serait intéressant que la Commission précise les modalités prévues pour mener à bien cette initiative. De même, l'on est dans l'expectative concernant la base de données annoncée relative aux pratiques commerciales déloyales, espérant seulement qu'elle n'aura pas le même sort que la base données CLAB.

4.6 En revanche, pour ce qui est la proposition de définir des interprétations «standard» de la législation communautaire à l'usage des «autorités nationales chargées de veiller à l'application de la réglementation», le CESE se félicite de l'explication fournie par les représentants de la Commission, dans le cadre des réunions du groupe d'étude, selon laquelle cette initiative n'est destinée qu'aux autorités administratives et non aux autorités judiciaires et ne remet pas en cause la compétence exclusive de la Cour de justice pour statuer dans le cadre du renvoi préjudiciel afin de trancher quant à l'interprétation du droit communautaire.

4.7 Dans le domaine de la coopération internationale avec les pays tiers, la communication a le défaut non seulement de ne pas présenter de données concrètes relatives à ce qui a été fait mais celui également de ne pas définir la stratégie proposée pour l'avenir, notamment en ce qui concerne son extension à d'autres organismes et organisations internationales d'intégration économique régionale. Ainsi le CESE se dit préoccupé par le contrôle inefficace de l'application de l'acquis communautaire concernant les produits en provenance de pays tiers, le manque de visibilité de ce contrôle et la transparence de ses résultats.

4.8 Enfin, le CESE exprime sa préoccupation concernant l'adéquation des moyens financiers dont dispose la Commission pour mener à bonne fin ces actions, compte tenu du budget réduit qui est alloué à la politique des consommateurs, situation susceptible de s'aggraver avec la nouvelle structure fonctionnelle de la Commission, en raison du partage des questions y relatives entre deux directions générales.

Bruxelles, le 29 avril 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. Renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle sur le marché intérieur»

COM(2009) 467 final

(2011/C 18/19)

Rapporteur: **M. RETUREAU**

Le 11 septembre 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 Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen. Renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle sur le marché intérieur»

COM(2009) 467 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mars 2010.

Lors de sa 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 5 voix contre et 4 abstentions.

1. Recommandations et conclusions

1.1 Le Comité regrette que les faits nouveaux que constituent les ratifications par l'Union et les États-membres des «traités Internet» de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), c'est-à-dire le traité de l'OMPI sur le droit d'auteur (WCT) et le traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions, et les phonogrammes (WPPT), n'aient pu être pris en compte dans les propositions de la Commission.

1.2 Il demande aussi à être informé des négociations en cours sur l'ACTA (*Anti-counterfeiting trade agreement*), et les différences avec les traités OMPI qui viennent d'être ratifiés en ce qui concerne notamment la partie «Internet» de l'ACTA, ainsi qu'avec la directive 2004/48/CE relative au respect des droits de propriété intellectuelle, dite «directive contrefaçon»⁽¹⁾.

1.3 Néanmoins, le Comité prend note de l'intention de la Commission d'organiser prochainement une réunion des parties prenantes, en espérant qu'elle ait lieu le plus rapidement possible et avant toute décision finale; le Parlement européen devrait également être impliqué au plus vite.

1.4 Le Comité rejette l'adoption d'un régime particulier intrusif dans la vie privée comme cela a été introduit dans la législation de plusieurs États membres, en ce qui concerne l'exercice du droit d'auteur sur Internet. Il préconise au contraire des mesures actives d'éducation et de formation envers les consommateurs, et en particulier les jeunes.

1.5 Le Comité appuie la proposition principale de la Commission, qui consiste à instaurer un Observatoire européen de la contrefaçon et des copies illicites, qui rassemblerait et

diffuserait les informations utiles sur les pratiques des contre-facteurs et apporterait un appui spécifique aux PME-PMI, souvent victimes de contrefaçons, afin qu'elles puissent obtenir une meilleure information sur leurs droits.

1.6 Le réseau d'informations rapides demandé par le Conseil «compétitivité» et adossé à l'IMI (Système d'information sur le marché intérieur) est très utile aux yeux du Comité, surtout si les États-membres parviennent à surmonter les problèmes rencontrés en matière de coopération administrative; cela dépendra aussi de l'efficacité des contacts nationaux. En outre, la Commission devrait régulièrement publier un rapport sur les données recueillies par l'Observatoire et sur son action.

1.7 La nécessaire lutte contre la criminalité organisée dans le domaine de la contrefaçon devrait se traduire par une coopération renforcée entre les services douaniers et des services répressifs, avec l'implication d'EUROPOL au niveau de l'UE. Une législation pénale européenne harmonisée paraît indispensable pour le Comité, à condition que le principe de proportionnalité entre les délits et les peines soit respecté, y compris pour les copies illicites sur Internet. Ces dernières ne devraient pas donner lieu à une législation exorbitante ou disproportionnée au sein de la législation contre la copie illicite ou la contrefaçon à l'échelle commerciale.

1.8 Le Comité peut donc appuyer les propositions de la Commission sous réserve de sa critique du manque de transparence en ce qui concerne l'ACTA et compte tenu des incertitudes engendrées par les déclarations unilatérales de nombreux États-membres lors de la ratification des traités OMPI en décembre 2009. Il soutient une position européenne qui n'aille pas au-delà de l'acquis actuel.

⁽¹⁾ Directive du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, JO L 157 du 30.4.2004, p. 45-86.

1.9 Le Comité préconise, essentiellement pour les œuvres orphelines, un système harmonisé d'enregistrement du droit d'auteur et des droits voisins, mis à jour périodiquement afin de retrouver aisément les divers ayant-droits. Ce système pourrait préciser la nature, le titre de l'œuvre, et les divers titulaires de droits. Il demande à la Commission d'étudier la faisabilité d'une telle hypothèse.

1.10 Le Comité insiste enfin sur la création et la mise en œuvre effective dans tous les États membres du brevet de l'Union européenne, qui sera un moyen de protection beaucoup plus efficace et moins onéreux pour défendre les droits immatériels des PME-PMI liés à l'innovation.

2. Propositions de la Commission

2.1 La Commission insiste sur la nécessité de renforcer les droits de propriété intellectuelle (DPI) dans la société de la connaissance; les protections accordées aux DPI au sein de l'Union et au niveau international (ADPIC ⁽²⁾, conventions sectorielles) doivent être renforcées en raison de la valeur grandissante accordée à ces droits par les entreprises, qu'il s'agisse des grandes entreprises ou des PME-PMI; les *start-up* peuvent ainsi protéger leurs biens incorporels et sur cette base obtenir des capitaux ou réaliser des emprunts afin de lancer leurs activités.

2.2 L'UE doit les soutenir par une culture de la propriété intellectuelle (PI) qui défende les talents européens et crée des opportunités pour les entreprises, ainsi que pour la recherche universitaire et les *spin-offs* autour des campus ⁽³⁾.

2.3 La valeur même des DPI en fait une cible pour les contrefacteurs et les pirates en recourant à divers moyens, dont l'Internet fait partie comme outil mondial d'un marché de biens illicites, ce qui bride l'innovation et menace l'emploi, avec des conséquences économiques graves pour les entreprises, en particulier en période de récession économique.

2.4 Le marché des biens illicites a débordé celui des biens «traditionnellement» copiés ou contrefaits (film, mode, musique, logiciels, produits de luxe) pour s'étendre à de nouveaux biens de consommation de masse: produits alimentaires, d'hygiène, pièces de rechange automobiles, jouets, équipements électriques et électroniques...

2.5 Le domaine de la santé est aussi touché par les faux médicaments qui peuvent mettre en danger les personnes.

2.6 Les conséquences de la contrefaçon et du commerce des copies illicites sont de plus en plus préoccupantes, d'autant que le crime organisé s'est fortement impliqué dans la contrefaçon.

2.7 Un cadre réglementaire communautaire a été mis en place, comme la directive 2004/48/CE ⁽⁴⁾ relative au respect des DPI; l'harmonisation du droit civil a été réalisée; une proposition relative aux mesures pénales est devant le Conseil; le règlement douanier de l'UE permet la saisie et la sanction du commerce des copies illicites: la Commission consulte d'ailleurs les États-membres en vue de son amélioration.

2.8 La Commission veut adopter dans le cadre d'un plan européen global de lutte contre la contrefaçon des mesures complémentaires non législatives, suivant la résolution du Conseil «compétitivité» du 25/9/2008.

2.9 Suivant les conclusions du groupe consultatif d'experts, qui dans ses conclusions a évoqué en particulier la situation des PME, la Commission veut augmenter le soutien dans la poursuite des contrevenants, et envisage une série de projets pour aider les PME à intégrer les DPI dans leurs stratégies d'innovation et de gestion des connaissances.

2.10 Au niveau mondial, la Commission élabore une stratégie de protection à l'égard des pays tiers (accords anti-contrefaçon UE-Chine par exemple, initiatives en matière de contrôle douanier). Un *helpdesk* DPI – PME – Chine est entré en action.

2.11 Les partenariats public-privé (PPP) devraient être consolidés en vue d'une stratégie européenne plus participative. Suite à la conférence de haut niveau de mai 2008, la Commission a publié sa stratégie européenne en matière de droits de propriété industrielle et le Conseil «compétitivité» a adopté la résolution de lutte contre la contrefaçon et le piratage déjà évoquée, et invité la Commission à renforcer l'action aux frontières en coopération avec les États-membres.

2.12 Mais il est particulièrement difficile de rassembler les informations sur la nature et l'étendue de la contrefaçon et du commerce de copies illicites, et d'évaluer leur impact réel sur notre économie. Les informations détenues par divers organismes nationaux sont difficiles à réunir et synthétiser, en dehors de celles collectées par la Commission sur les retenues aux frontières, qui ne donnent d'ailleurs qu'une image très partielle de la réalité. La base des données source devrait être élargie pour évaluer de manière approfondie les conséquences globales mais aussi locales des activités illégales liées à la contrefaçon et pour comprendre pourquoi certains produits ou secteurs et certaines régions sont d'une vulnérabilité particulière. Cela permettrait d'élaborer des programmes d'action mieux ciblés.

2.13 Le Conseil «compétitivité» a recommandé la création de l'Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage pour une connaissance plus précise des phénomènes. La Commission met actuellement en place un tel observatoire pour rassembler toutes les informations possibles concernant la violation des DPI, mais elle considère que son rôle devrait être plus large en devenant une plateforme où les représentants des autorités nationales compétentes et les parties intéressées échangeraient informations et expertises en matière de bonnes pratiques en vue d'élaborer des stratégies de lutte communes contre la contrefaçon et le piratage, et fournir des recommandations aux décideurs politiques.

⁽²⁾ Accords internationaux sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçon (ADPIC ou «TRIP'S»).

⁽³⁾ Voir INT/325 au JO C 256 du 27.10.2007 p. 17; INT/448 au JO C 218 du 11.09.2009 p. 8; INT/461 au JO C 306/2009 p.13 et INT/486 (pas encore publié).

⁽⁴⁾ JO L 157 du 30.4.2004, p. 45-86 (avis CESE au JO C 32 du 5.2.2004, p. 15).

2.14 Pour devenir une ressource essentielle, l'Observatoire devrait être le lieu d'une collaboration étroite entre la Commission, les États-membres et le secteur privé, et alimenter un partenariat avec les organisations de consommateurs pour élaborer des recommandations pratiques et sensibiliser les consommateurs. Un rapport public annuel mettrait le public à même de comprendre les problèmes et les voies de leur solution.

2.15 La Commission détaille ensuite le rôle de l'Observatoire pour réaliser les objectifs précédemment décrits.

2.16 L'Observatoire deviendrait une plateforme au service de toutes les parties prenantes, avec un(e) représentant(e) par pays, un large éventail d'organismes européens et nationaux. Les secteurs les plus concernés et expérimentés, et les consommateurs, ainsi qu'une représentation des PME y seraient invités.

2.17 La défense cohérente des DPI exige une véritable coopération administrative, renforcée et accrue dans le domaine de la contrefaçon et du piratage, un véritable partenariat pour la mise en place d'un marché intérieur sans frontières. À cette fin, il est nécessaire de créer un réseau efficace de points de contacts dans toute l'UE.

2.18 Au plan interne, une meilleure coordination contre la contrefaçon est aussi nécessaire. À cet égard, des coordinateurs nationaux dotés d'un mandat précis, devraient être nommés.

2.19 Il est également utile de promouvoir la transparence des structures nationales au niveau transfrontalier pour favoriser l'action des entreprises spoliées. Les offices nationaux de propriété industrielle et de droit d'auteur ont aussi un rôle d'information à jouer. Ils doivent aussi assumer de nouvelles fonctions comme la sensibilisation et une aide spécifique aux PME, en lien avec l'Office européen des brevets (OEB) et les offices nationaux et l'Office pour l'harmonisation du marché intérieur (OHMI) en ce qui concerne les marques.

2.20 Le Conseil «compétitivité» a aussi invité la Commission à construire un réseau transfrontalier d'échanges rapides d'informations clés, en s'appuyant sur les points de contacts nationaux et les outils modernes d'échanges d'informations. Toutes les agences compétentes, tous les offices nationaux de propriété industrielle devront accéder à un réseau électronique efficace et rapide d'échange d'informations sur les atteintes aux DPI.

2.21 La Commission étudie actuellement une interface appropriée et l'exploitation du réseau existant du Système d'Information sur le marché intérieur (IMI) pour que les informations essentielles puissent circuler facilement.

2.22 En mentionnant toutes les conséquences graves des atteintes aux DPI, la Commission veut encourager les titulaires de tels droits et toutes les parties intéressées du circuit commercial, à regrouper leurs forces pour lutter contre le piratage et la

contrefaçon, et ce dans leur intérêt commun. Un des moyens à explorer serait celui des accords volontaires pour agir contre la contrefaçon et le piratage sur le terrain, et de trouver des solutions technologiques pour la détection des biens contrefaits; de tels accords pourraient s'étendre au-delà des frontières européennes. Les moyens mis en œuvre devront évidemment rester dans le cadre strict de la légalité.

2.23 Le commerce de contrefaçons sur l'Internet pose des questions particulières, et la Commission a lancé un dialogue structuré avec les parties intéressées, car l'Internet offre une flexibilité particulière aux contrefacteurs et pirates pour opérer à une échelle mondiale et échapper au droit local. Les réunions en cours, qui vont se poursuivre, visent à élaborer des procédures concrètes pour contraindre au retrait des contrefaçons des sites de vente dans le cadre d'accords volontaires; à défaut d'accord entre les propriétaires de marques et les entreprises de l'Internet, la Commission devra envisager des solutions législatives, notamment dans le cadre de la directive relative au respect des droits de propriété intellectuelle.

3. Observations du Comité

3.1 La proposition de la Commission est concentrée sur la protection des DPI des PME européennes. Le Comité considère qu'elles ont en effet besoin d'appuis particuliers pour les aider à défendre leurs droits selon les règles du droit applicable et de la directive 2004/48. Cependant l'aspect pénal manque encore, et il serait utile que les États-membres considèrent une solution équilibrée, et proportionnée. Le Comité espère qu'une issue, fondée sur le TFUE ⁽⁵⁾, viendra soutenir les titulaires de droits immatériels.

3.2 L'Observatoire devrait contribuer à la lutte contre toutes les formes de violation des DPI, indépendamment de la taille de l'entreprise, mais tout en mettant l'accent sur les besoins spécifiques des PME-PMI.

3.3 Certaines propositions, comme les accords volontaires, sont déjà en cours de réalisation, d'autres restent encore à l'état de projet, et la communication ne souligne pas les obstacles à surmonter en certains domaines, comme la coopération administrative qui ne semble pas fonctionner de manière satisfaisante dans nombre de cas.

3.4 Un élément nouveau vient d'apparaître en ce qui concerne la copie illicite et la contrefaçon via l'Internet; l'Union européenne et les États-membres ont ratifié les «traités Internet» de l'OMPI en décembre dernier, ce qui en principe unifie le droit européen applicable, pour autant, diverses déclarations nationales à l'occasion de la ratification risquent de remettre en cause une approche unifiée au niveau européen. Ces traités demandent de lutter contre les copies et contrefaçons à finalités commerciales, comme le fait la directive sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information 2004/48.

⁽⁵⁾ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.5 Mais en même temps des «négociations secrètes» ont lieu entre les États-Unis, l'UE et quelques pays «choisis» en vue d'un traité international contre la contrefaçon, l'ACTA, qui pour la partie américaine, devrait beaucoup ressembler au *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA). De l'aveu du négociateur américain ce secret est destiné à empêcher une levée de boucliers dans la société civile aux États-Unis et en Europe. Les consommateurs européens dont les organisations sont écartées de la négociation et les entreprises européennes dénoncent ces procédures non transparentes⁽⁶⁾ et non démocratiques qui pourraient, sous couvert de lutte contre la contrefaçon via l'Internet (l'un des chapitres du projet de traité), instaurer un véritable contrôle policier – y compris par des polices privées – de l'ensemble des échanges et communications sur l'Internet. En outre, la distinction entre commerce de contrefaçon et copie privée disparaîtrait selon certaines sources. Il est urgent d'instaurer la transparence sur ces négociations, de permettre à la société civile de s'exprimer à cet égard, alors que les lobbies des producteurs nord-américains ont un accès constant à la négociation

3.6 Le CESE souhaite lui aussi être informé des discussions et propositions actuellement sur la table, et s'exprimer à leur propos. Il serait regrettable que les dispositions contestées du DMCA américain soient transposées dans un traité international, qui viendrait concurrencer les traités OMPI et ajouterait à la confusion en matière de droit d'auteur et droits voisins aux plans européen et international. La position européenne, en tout état de cause, ne devrait pas aller au-delà de l'actuel acquis.

3.7 En fait, selon le Comité, il faudrait que le régime du droit d'auteur sur l'Internet ne donne pas aux titulaires de droits la possibilité de contrôler l'usage de la technologie, comme c'est la tendance actuelle dans les législations nationales précitées, ni ne leur permette de s'ingérer dans les communications privées. La durée excessive de la protection (de 50 à 75 ans après le décès de l'auteur, ou 75 ans pour une personne morale), les droits exorbitants accordés aux multinationales du divertissement pour le contrôle du média, constitueraient un frein évident à l'innovation et à l'évolution des technologies, et ne créeraient pas un environnement ouvert à la concurrence; le but de la protection est de garantir un paiement équitable aux auteurs et aux interprètes, et non pas une rente de situation assortie d'un droit d'ingérence pour les distributeurs (les «majors»).

3.8 Le Comité préconise l'unification du droit d'auteur sur sa base traditionnelle, sans régime exorbitant pour l'Internet

3.9 Le Comité suggère de créer un enregistrement obligatoire, par exemple dans le cadre d'un droit d'auteur européen, dans un Registre harmonisé des droits d'auteur et droits voisins, contre une redevance très modeste visant à couvrir les seuls frais d'inscription, renouvelée par exemple tous les 10 ou 20 ans, afin que les titulaires de droits soient connus et leurs adresses également; un tel outil, accessible librement et constamment mis à jour, favoriserait la réutilisation des œuvres orphelines, leur traduction sur d'autres supports ou en d'autres langues que l'originale, pour toute entreprise intéressée qui désirerait utiliser commercialement une œuvre d'obtenir plus aisément les licences et autorisations nécessaires.

3.10 Cela favoriserait aussi la sauvegarde d'œuvres (films, bandes magnétiques, etc.) surtout si les supports sont fragiles. Souvent des œuvres sont perdues, jamais rééditées ou réutilisées, et sur certains supports, comme les films anciens, elles risquent tout simplement de disparaître à jamais.

3.11 Le droit d'auteur est déjà remarquable par le fait qu'il ne nécessite ni d'enregistrement ni de redevance, contrairement aux brevets ou à d'autres droits de propriété industrielle; il s'en distingue également par la durée, à bien des égards excessive au regard des besoins d'innovation et d'échange de connaissances dans la société de l'information et l'économie de la connaissance. Le Comité préconise un enregistrement du droit d'auteur et des droits voisins précisant la nature et le titre de l'œuvre, le droit d'auteur et autres droits sur l'œuvre, le nom et l'adresse des titulaires de droits, si possible renouvelé tous les 10 ou 20 ans contre une redevance minimale limitée au coût effectif de l'enregistrement. Il serait ainsi loisible à ceux qui désirent utiliser commercialement une œuvre, d'obtenir plus aisément les licences et autorisations nécessaires. Il est ainsi souvent confondu avec le droit de propriété, mais doit s'analyser comme un monopole temporaire d'exploitation et un droit exclusif de délivrer des licences d'exploitation des œuvres protégées pendant la durée de protection.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Déclaration on ACTA, European consumers, Transatlantic dialogue (v. le site du BEUC).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs États membres»

COM(2009) 610 final – 2009/0169 (COD)
(2011/C 18/20)

Rapporteur général: **M. RETUREAU**

Le 12 novembre 2009, le Conseil a décidé, conformément aux articles 169 et 172, deuxième alinéa du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs États membres»

COM(2009) 610 final — 2009/0169 (COD).

Le 15 décembre 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 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010) de nommer M. RETUREAU rapporteur général, et a adopté le présent avis par 140 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La mer Baltique rassemble de grands enjeux: elle est à fois concernée par les phénomènes de réchauffement climatique et de pollutions dues aux activités humaines et elle est une zone stratégique d'activités économiques et sociales par la nature et le nombre d'emplois qui en dépendent. Sa préservation est capitale pour les générations actuelles et futures et sa gouvernance doit se faire en concertation avec tous les États et populations qui la bordent.

1.2 Mais il n'est pas précisé si les partenaires sociaux nationaux et européens de ces secteurs seront bien intégrés dans les procédures de consultation des acteurs par le consortium Bonus. Le Comité insiste pour que cela soit clairement affirmé.

1.3 Il est nécessaire que le système de gouvernance de ces plateformes de consultation et du Forum de recherche sectorielle intègre les acteurs de la société civile et notamment les partenaires sociaux européens et nationaux concernés et que les projets R&DT du programme BONUS-169 mobilisant les chercheurs en sciences sociales procèdent à des recherches-action intégrant la logique d'acteurs impliqués dans les processus de gestion des emplois et des compétences dans les secteurs concernés par le programme.

1.4 Les EIDD (Études d'impact – développement durable) pourraient être un instrument utile et efficient d'aide à la décision sur la sélection et la mise en œuvre des projets R&DT menés dans le cadre du programme BONUS-169, qui puissent prendre en compte les 3 dimensions du développement durable

en faisant participer un échantillon significatif d'acteurs de la société civile à la hauteur des enjeux liés à ces trois dimensions.

1.5 Or, force est de constater que l'analyse d'impact réalisée dans le cadre du programme Bonus-169 comporte des insuffisances tout particulièrement dans la prise en compte de la dimension sociale et emploi d'autant plus que les acteurs de la société civile (et notamment des organisations syndicales et les partenaires sociaux européens) n'ont pas participé au processus d'élaboration du programme.

1.6 La participation des acteurs de la société civile peut être organisée par au moins deux types d'actions:

- a) améliorer la diffusion des informations, leur collecte et le traitement des contributions des acteurs de la société civile des pays concernés par le programme Bonus-169 ainsi que les mécanismes de retour des informations. Pour cela, assurer la transparence en matière de reconnaissance et d'utilisation des contributions de l'ensemble des acteurs concernés de la société civile incluant les partenaires sociaux européens et prévoir un retour d'informations approprié;
- b) intégrer le contenu des questions soulevées par l'ensemble des acteurs concernés de la société civile incluant les partenaires sociaux européens dans les débats et les analyses. Le défi consisterait à proposer un processus ayant un impact tangible sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme Bonus-169 prenant en compte les 3 dimensions du développement durable (environnemental, social, économique).

1.7 Le Comité apporte son soutien renouvelé au programme, à ses modalités de financement, qui visent à apporter des moyens nouveaux et dédiés à Bonus-169, et non pas seulement à y affecter des moyens existants, sauf s'il s'agissait d'instruments de recherche particulièrement appropriés aux buts recherchés qui y seraient entièrement affectés pour une période déterminée et pour un montant budgétaire limité.

1.8 La recherche en mer Baltique est justifiée par le fait qu'elle est bordée par un nombre important de Pays membres concernés par l'intense pollution accumulée au cours de l'ère industrielle et qui se poursuit aujourd'hui, faisant d'elle un des grands espaces aquatiques les plus pollués au monde, au point de mettre en cause nombre d'activités industrielles et artisanales, compte tenu du fait que l'essentiel du peuplement et des activités sont situés dans la bande côtière. Le Comité estime que tous les pays concernés, y compris si besoin était avec la Fédération de Russie, devraient être impliqués dans la recherche et y apporter leur contribution, en fonction de leurs possibilités en tenant compte de la situation effective pour ce qui concerne les pays peu peuplés et les pays tiers.

2. Propositions de la Commission

2.1 Le septième programme cadre de la Communauté Européenne du 20 décembre 2006 pour les activités de recherche, de développement technologique et de démonstration fixe les orientations régionales 2007-2013 autour de quatre grands types d'activités: «Coopération», «Idées», «Personnel» et «Capacités».

2.2 La décision du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2009, relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs Etats européens décline ce cadre aux problématiques de la mer Baltique et fixe les objectifs et le détail du financement de la mise en œuvre du projet.

2.3 Afin d'atteindre ses objectifs, BONUS-169 est mis en œuvre en deux phases distinctes:

- a) une phase stratégique initiale, d'une durée de deux ans, au cours de laquelle seront créées des plateformes de consultation appropriées à la participation active des acteurs, sera préparé un agenda stratégique de recherche, et seront développées et élaborées les modalités précises de mise en œuvre;
- b) une phase de mise en œuvre, d'une durée minimale de 5 ans, au cours de laquelle seront lancés au moins trois appels à propositions conjoints en vue de financer des projets BONUS-169 stratégiquement ciblés poursuivant les objectifs de l'initiative.

2.4 Les thèmes seront tirés de l'agenda stratégique de recherche BONUS-169, ils respecteront dans toute la mesure du possible la feuille de route préétablie et comporteront des

activités de recherche, de développement technologique, de formation et/ou de diffusion.

2.5 Une des premières phases du projet BONUS-169 a été la large consultation du public. Une page Internet a été dédiée, des analyses d'impacts ont été réalisées, des ONG ont été consultées. Ces consultations ont été nécessaires et doivent se poursuivre lors de la mise en place des projets. Les acteurs de la société civile précédemment cités doivent participer au contrôle de la gestion des fonds et aux évolutions de la vie des projets, pour qu'ils soient bel et bien mis en œuvre dans le but «d'investir davantage et mieux dans la connaissance au profit de la croissance et de l'emploi»⁽¹⁾ comme le prône la stratégie de Lisbonne révisée. L'article 5 de la décision du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2009 précise que le GEIE BONUS, chargé de la gestion de BONUS-169, doit rendre compte à la Commission, au nom de la Communauté. Selon l'article 13, la Commission communique les conclusions de l'évaluation des activités entreprises dans le cadre de BONUS-169 au Parlement et au Conseil. Le CESE ne dispose alors que d'un moyen de contrôle a posteriori et ne dispose pas de moyens d'exprimer des avis sur le déroulement des projets BONUS-169.

2.6 L'annexe 1, point 1 de la décision fixe les objectifs de BONUS-169. Même si le point d) rappelle «la mise en place de plateformes appropriées pour la consultation des parties prenantes, représentant tous les secteurs concernés», aucun objectif ne rappelle les objectifs socio-économiques du projet, ni son importance pour l'évolution de l'emploi autour de la mer Baltique.

2.7 L'annexe 2 est essentielle car elle établit les organes de gouvernance du projet BONUS-169. Le point 4 crée un comité consultatif composé de scientifiques de renommée internationale ainsi que des représentants des secteurs des parties concernées et de la société civile ayant un intérêt dans les secteurs. C'est dans ce cadre que les représentants des salariés et des employeurs, ONG et associations auront un droit de regard, de contrôle et de proposition sur le projet BONUS-169.

2.8 Le programme s'inscrit dans la durée, et dans une durée qui peut être aussi celle d'une mise en œuvre d'actions conjointes.

2.9 Le douzième point préalable à la décision indique que l'initiative BONUS-169 «couvre plusieurs programmes communautaires connexes de recherche sur une série d'activités humaines aux effets cumulés sur l'écosystème comme la pêche, l'aquaculture, l'agriculture, les infrastructures, les transports, la formation et la mobilité des chercheurs ainsi que les questions socioéconomiques».

2.10 La constitution en deux phases du programme doit permettre «d'assurer l'adoption et l'exploitation efficaces des résultats en vue de dispositions politiques et de gestion des ressources dans un large éventail de secteurs économiques».

⁽¹⁾ COM(2009) 610 final, pt. 1.4.

2.11 De même, l'analyse d'impact évoque-t-elle l'implication économique et sociale dans son analyse des impacts économiques, environnementaux et sociaux éventuels (point 5, particulièrement liminaire néanmoins sur les aspects sociaux et environnementaux). Certaines options permettraient «d'assister d'autres secteurs économiques telles les infrastructures maritimes, les mines, les parcs d'éoliennes, les transports, la pêche, les entreprises pétrolières, gazières ou de télécommunications, dans l'adoption de comportements plus adaptés à la protection de l'environnement et à leur écosystème». Ce point de l'analyse reste totalement insuffisant (sous-développé), mais il indique clairement l'orientation générale sur laquelle la phase stratégique du programme sera fondée.

2.12 Les trois projets qui seront choisis et mis en place par le GEIE BONUS doivent absolument tenir compte des enjeux sociaux-humains du changement climatique sur les zones côtières de la mer Baltique. En effet, ce dernier est susceptible d'entraîner des déplacements de populations qui auront des conséquences sociales et des incidences sur l'emploi qu'il convient d'anticiper, comme le rappelle l'avis d'initiative du CESE sur «*Le développement durable des zones côtières*» du 13 octobre 2009. Les législations du travail de certains secteurs d'activités tels que la pêche et les transports maritimes risquent d'évoluer. La Commission européenne doit prendre en compte ces facteurs et prévoir un volet formation et reconversion dans l'évaluation et l'orientation des projets, avec l'aide des acteurs de la société civile et du CESE.

2.13 L'UE traitera directement avec le GEIE BONUS, Réseau d'organismes de la Baltique pour le financement de la science, établi à Helsinki en Finlande, qui est la structure d'exécution spécifique du programme BONUS-169 et sera chargée de la répartition, de la gestion, du suivi et du compte rendu de l'utilisation de la contribution communautaire et des contributions en espèces des États membres.

2.14 Le programme BONUS-169 est géré par le secrétariat du GEIE BONUS. Le GEIE BONUS doit établir les structures suivantes aux fins du programme: comité directeur, secrétariat, comité consultatif, forum de la recherche sectorielle et forum des coordinateurs de projet.

2.14.1 Le comité consultatif assiste le comité directeur et le secrétariat. Il se compose de scientifiques de renommée internationale, de représentants des parties concernées, notamment des secteurs du tourisme, des énergies renouvelables, de la pêche et de l'aquaculture, du transport maritime, des biotechnologies et des fournisseurs de technologie ainsi que des organisations industrielles et de la société civile ayant un intérêt dans ces secteurs, et enfin d'autres programmes de recherche intégrés en région baltique ou dans d'autres régions maritimes européennes.

2.14.2 Il formule conseils, orientations et recommandations concernant les questions scientifiques et politiques liées au programme BONUS-169. Ces conseils peuvent avoir trait aux objectifs, aux priorités et à la finalité du programme BONUS-169, aux pistes pour améliorer les performances du programme et la qualité des résultats de recherche obtenus, à la constitution de capacités, à la mise en réseau ou encore à la pertinence des

travaux au regard de la réalisation des objectifs de BONUS-169. Il apporte également une aide à l'utilisation et à la diffusion des résultats de BONUS-169.

2.14.3 En outre, le comité consultatif BONUS, qui réunit un éventail d'acteurs comme la commission d'Helsinki, le CIEM, la DG MARE, le WWF et l'Association des agriculteurs finlandais, a également joué un rôle central dans la préparation du plan scientifique et de la stratégie de mise en œuvre BONUS-169.

2.15 L'aperçu de l'agenda de recherche BONUS-169 révisé, soumis à la DG RTD en juin 2009, repose largement sur les travaux et consultations réalisés pour l'initiative BONUS-169 d'origine.

2.16 Il est prévu qu'au cours de la phase stratégique du programme, il sera réalisé une série complète, et d'inspiration stratégique, de consultations des acteurs d'autres secteurs concernés comme l'agriculture, la pêche, l'aquaculture, les transports et la gestion de l'eau.

2.17 Les plateformes de consultation des parties prenantes.

2.17.1 Sur la base d'une analyse approfondie des parties prenantes du programme BONUS-169 aux niveaux local, national, régional et européen, des plateformes et mécanismes de consultation seront mis en place en vue de renforcer et d'institutionnaliser la participation des acteurs concernés de tous les secteurs à l'identification des lacunes critiques, à la sélection des thèmes de recherche prioritaires et à l'amélioration de l'utilisation des résultats de la recherche. Ces mécanismes comporteront la participation de chercheurs, notamment ceux en sciences naturelles dans d'autres domaines que la mer ainsi que des chercheurs en sciences sociales et économiques, afin d'assurer la pluridisciplinarité nécessaire aux fins de l'élaboration de l'agenda de recherche stratégique, de la vision associée et des priorités de recherche.

2.17.2 Un forum de recherche sectorielle (comprenant des représentants des ministères et d'autres acteurs associés à la recherche et à la gouvernance en région baltique) sera mis en place à titre permanent et chargé d'examiner la planification du programme, ses résultats et les nouveaux besoins en matière de recherche, sous l'angle du processus décisionnel. Ce forum favorisera les progrès de l'intégration pan baltique de la recherche, notamment l'utilisation et la planification conjointes des infrastructures; il aidera aussi à mettre en lumière les besoins en matière de recherche, favorisera l'utilisation des résultats de la recherche et facilitera l'intégration des financements.

2.18 Les enjeux des études d'impact sur le développement durable.

2.18.1 Les études d'impact sur le développement durable (EIDD, ou SIA en anglais) sont un instrument politique fondamental pour mesurer les conséquences de politiques et mesures sur les trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental).

2.18.2 Ces EIDD ont été menées et instrumentalisées par la Commission européenne surtout dans le cadre de négociations d'accords commerciaux (mais aussi d'une manière moins formalisée dans le cadre des négociations avant l'adoption du règlement européen Reach et des directives du Paquet européen Climat-énergie) et présentent un enjeu substantiel pour la consultation et la prise en compte des positions et exigences des acteurs de la société civile.

2.18.3 Une batterie d'indicateurs a été constituée comme support aux EIDD:

- indicateurs de la Banque mondiale et de la commission Développement durable de l'ONU (CSD) pour le pilier économique,
- indicateurs de la CSD (Commission Développement durable de l'ONU) et de l'OIT pour le pilier social intégrant le travail décent,
- indicateurs du PNUE, de l'Agence européenne de l'Environnement et de la CSD pour le pilier environnemental.

2.18.4 Une communication de la Commission⁽²⁾ européenne sur les EIDD a introduit un cadre complet pour les évaluations d'impact dans tous ses domaines d'action menés par la Commission européenne, et notamment les négociations et accords commerciaux. En mars 2006, un guide méthodologique réalisé par la DG Commerce extérieur a formalisé les EIDD dédiées aux négociations et à la mise en œuvre des accords commerciaux entre l'Union européenne et les pays tiers.

2.18.5 Ces EIDD peuvent être instrumentalisées dans une démarche consultative des acteurs significatifs et représentatifs de la société civile.

3. Observations générales

3.1 En 2009, le CESE a estimé qu'il fallait simplifier le mode de gouvernance prévu. Il proposait aussi, dans son avis exploratoire sur la «Coopération macro régionale – Étendre la stratégie pour la mer Baltique à d'autres macro régions en Europe»⁽³⁾, d'établir un «Forum consultatif de la société civile de la mer Baltique» afin de faciliter le débat public et la sensibilisation de l'opinion en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie.

3.2 Dans un processus de gouvernance globale macro régionale, il est essentiel de communiquer sur les projets et de mettre en œuvre des études d'impacts des projets sur les populations et sur l'emploi. Il est nécessaire d'associer et de créer des réseaux transfrontaliers entre organisations sœurs dans les différents États telles que les syndicats, des associations de consommateurs et des organisations locales et bénévoles pour constituer une société civile compétente sur les problématiques socio-économiques liées à la mer Baltique. La population et les salariés doivent être les bénéficiaires des fruits des projets de recherche.

⁽²⁾ COM(2002) 276 final.

⁽³⁾ JO C 318, 23.12.2009, p. 6.

Il est nécessaire d'anticiper les besoins d'évolutions en termes de formation notamment au regard des évolutions que va connaître la région dans un futur proche, conséquences de l'état actuel des ressources et du réchauffement climatique.

3.3 Le point 2.2.2 de la Communication, consacré aux parties prenantes ne précise pas la nature desdites parties prenantes, hormis l'accent mis sur la participation des chercheurs. Ce point devrait mentionner l'importance de la société civile dans la mise en place de ces plateformes d'acteurs, incluant le rôle utile des partenaires sociaux européens du CESE ainsi que les Comités de dialogue social sectoriel européens concernés par le programme BONUS-169.

3.4 Le rôle utile des partenaires sociaux européens devrait être reconnu dans le système de gouvernance du programme BONUS-169.

3.5 Pour optimiser le rôle des partenaires sociaux et civils, il serait utile de prévoir des formations de leurs représentants aux travaux des plateformes de consultations, inscrite sur une ligne budgétaire.

4. Observations complémentaires

4.1 Il s'agit d'un programme d'impulsion de la recherche sur la dépollution de la mer Baltique, et de coordination internationale des chercheurs.

4.2 Il apparaît donc assez clairement que ce programme de recherche a des implications très directes sur:

- le tissu économique et industriel du bassin,
- les évolutions sectorielles (intra et intersectorielles),
- les types d'emplois, et les compétences nécessaires, avec probablement la nécessité, à terme, pour certains salariés de changer de métier ou d'en subir de profondes modifications.

4.3 Le CESE suggère les propositions suivantes, qui visent deux objectifs:

- que le programme BONUS-169 tienne compte des impacts sociaux, et sur les métiers, les besoins de compétences nouvelles et la caducité d'autres compétences actuellement déployées; et si possible, que ces impacts soient anticipés (prévision, et actions pour redéployer certaines populations sur de nouveaux métiers);
- que les mesures de promotions des effets positifs et d'atténuation des effets négatifs soient construites en concertation avec les représentants de la société civile.

4.4 Pour satisfaire aux deux objectifs cités ci-dessus, la proposition serait double:

- a. intégrer pleinement les représentants économiques et sociaux;
- b. réaliser l'analyse d'impact non sur le modèle des analyses d'impacts internes à la Commission, mais sur le modèle des EIDD (avec même quelques améliorations).

4.4.1 Intégrer pleinement les représentants économiques et sociaux (a.)

- intégrer les partenaires sociaux européens et nationaux des «pays participants», comme énoncé plus haut, dans le forum de recherche sectorielle;
- mais également apporter des précisions sur les «mécanismes de consultation» de la plateforme de consultation des parties prenantes: s'il s'agit simplement d'une liaison internet, d'une information périodique, cela ne débouchera sur rien;
- trop de voix différentes génèrent de la cacophonie, il faut organiser cette voix «sociétale»;
- on peut suggérer que soit formé un groupe de travail restreint au sein des partenaires sociaux et économiques, qui travaille de façon concertée, commune et apporte une voix commune complémentaire de celle des chercheurs;
- on peut aller plus loin et suggérer que ce groupe de travail constitue un référent pour la constitution de l'étude d'impact (participation au comité de pilotage de l'étude) rende un avis consultatif auprès de la Commis-

sion européenne. L'étude d'impact doit faire l'objet d'une publicité également, avec des comptes rendus publics dans les «pays participants».

4.4.2 Réaliser l'analyse d'impact non sur le modèle des analyses d'impacts internes à la Commission, mais sur le modèle des EIDD (b.)

- suggérer que l'étude d'impact soit bel et bien une étude d'impact sur le développement durable, et intègre les éléments sociaux, économiques et environnementaux;
- en particulier, ne pas oublier d'y intégrer des éléments associés aux ajustements économiques et industriels, ainsi que les transitions en terme d'emploi; par exemple, l'étude pourrait incorporer des éléments tels que:
 - une cartographie des métiers situés autour du bassin;
 - l'identification des métiers en péril (ceux qui pourraient disparaître) et les métiers à fort potentiel de développement, en fonction des différents agendas de recherche;
 - l'identification également des capacités en terme d'évolutions des compétences: niveaux de savoirs, possibilités d'adaptations à des savoir/savoir-faire nouveaux, existence des filières locales d'apprentissage/de formation;
 - l'intégration des emplois liés à l'industrie redéployée et prospective;
- ces éléments sont constitutifs d'une préparation à une GPEC ⁽⁴⁾ territoriale, et ne peuvent être constitués en «vase clos», entre chercheurs.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁴⁾ La Gestion prévisionnelle des Emplois et des Compétences permet une meilleure anticipation de l'adaptation des compétences aux emplois, une meilleure maîtrise des conséquences des changements technologiques et économiques, une meilleure synthèse entre facteurs de compétitivité, organisation qualifiante et développement des compétences des salariés, une meilleure gestion des carrières, une réduction des risques et des coûts liés aux déséquilibres, de meilleures sélections et programmations des actions d'ajustement nécessaire (origine www.wikipedia.org).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contributions financières de l'Union européenne au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010)»

COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD)

(2011/C 18/21)

Rapporteur général: **M. SMYTH**

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé, respectivement le 19 et le 18 février 2010 et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contributions financières de l'Union européenne au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010)»

COM(2010) 12 final - 2010/0004 (COD).

Le 16 février 2010, 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 462^e session plénière des 28 et 29 avril 2010 (séance du 29 avril 2010) de nommer M. SMYTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 103 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE constate que la proposition de règlement de la Commission européenne concernant les contributions financières de l'Union européenne au Fonds international pour l'Irlande (se rapportant à la période 2007-2010) s'appuie désormais sur les articles 175 et 352§1 du TFUE, et ce conformément à l'arrêt rendu par la Cour européenne de justice le 3 septembre 2009 dans l'affaire C-166/07.

1.2 Le CESE approuve la proposition en question.

2. Motivation et recommandations

2.1 Le Fonds international pour l'Irlande a été créé en 1986 par les gouvernements britannique et irlandais afin de «promouvoir le progrès social et économique et favoriser la réconciliation entre

les nationalistes et les unionistes sur l'île d'Irlande». L'UE est un des principaux contributeurs de ce fonds (à côté des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande) doté d'une enveloppe de 849 millions d'euros qui a permis, depuis plus de 20 ans, de soutenir plus de 5 700 projets en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de la République d'Irlande.

2.2 Dans son avis d'initiative consacré au «**rôle de l'UE dans le processus de paix en Irlande du Nord**» ⁽¹⁾, le CESE souligne l'importance du Fonds international pour l'Irlande et préconise que soit rapidement modifiée la base juridique sur laquelle reposent les contributions financières de l'UE au Fonds pour la période 2007-2010 à la lumière de l'arrêt rendu par la CEJ dans l'affaire C-166/07.

Bruxelles, le 29 avril 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ JO C 100 du 30.4.2009, p. 100, paragraphe 6.4.8.

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2011/C 18/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2004/39/CE et 2009/.../CE» COM(2009) 207 <i>final</i> – 2009/0064 (COD)	90
2011/C 18/17	Avis du Comité économique et social européen sur le «25 ^e rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2007)» COM(2008) 777 <i>final</i>	95
2011/C 18/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application de l'acquis en matière de protection des consommateurs» COM(2009) 330 <i>final</i>	100
2011/C 18/19	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. Renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle sur le marché intérieur» COM(2009) 467 <i>final</i>	105
2011/C 18/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de la Communauté à un programme commun de recherche et de développement sur la mer Baltique (BONUS-169) entrepris par plusieurs États membres» COM(2009) 610 <i>final</i> – 2009/0169 (COD)	109
2011/C 18/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contributions financières de l'Union européenne au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010)» COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD)	114



Prix d'abonnement 2011 (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 + DVD 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, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	400 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	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 DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

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

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

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

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

