

# Journal officiel

## de l'Union européenne

# C 248



Édition  
de langue française

## Communications et informations

54<sup>e</sup> année  
25 août 2011

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
<b>Comité économique et social européen</b>		
<b>472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011</b>		
2011/C 248/01	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle et les priorités des politiques de cohésion dans le cadre de la stratégie UE 2020» (avis exploratoire) .....	1
2011/C 248/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire» (avis exploratoire) .....	8
2011/C 248/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Autonomisation sociale et intégration des citoyens rom en Europe» (avis exploratoire) .....	16
2011/C 248/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports» (avis exploratoire) .....	22
2011/C 248/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Développement durable de la politique européenne des transports et planification en matière de RTE-T» (avis exploratoire) .....	31

# FR

Prix:  
8 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2011/C 248/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Contribution de la société civile au partenariat oriental» .....	37
2011/C 248/07	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes» (avis exploratoire) .....	43
2011/C 248/08	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Rôle et relations de l'UE vis-à-vis de l'Asie centrale et contribution de la société civile» .....	49
2011/C 248/09	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un accord d'association UE-Mercosur: la contribution de la société civile organisée» .....	55
2011/C 248/10	Avis du Comité économique et social européen sur «Le dialogue interculturel et les Roms — le rôle clé des femmes et de l'éducation» (supplément d'avis) .....	60

---

### III Actes préparatoires

#### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### **472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011**

2011/C 248/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — “La taxation du secteur financier”» COM(2010) 549 <i>final</i> .....	64
2011/C 248/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion» COM(2010) 642 <i>final</i> .....	68
2011/C 248/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux parlements nationaux — le réexamen du budget de l'UE» COM(2010) 700 <i>final</i> .....	75



## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

472<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 JUIN 2011

**Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle et les priorités des politiques de cohésion dans le cadre de la stratégie UE 2020» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/01)

Rapporteur: **M. BARÁTH**

Le 15 novembre 2010, M. Péter - GYÖRKÖS, représentant permanent de la République de Hongrie auprès de l'Union européenne, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidente hongroise, un avis exploratoire sur:

«Le rôle et les priorités des politiques de cohésion dans le cadre de la stratégie UE 2020».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 9 voix contre et 22 abstentions.

## 1. Recommandations et observations

### 1.1 Recommandations générales

1.1.1 Selon le CESE, la réponse de l'Union européenne à la crise, **la philosophie de la stratégie Europe 2020, ses objectifs** et les initiatives phares définissent la voie appropriée, les mesures prises et les instruments proposés sont porteurs d'espoir. La stratégie – comme le pacte pour l'euro plus – porte essentiellement sur les changements qualitatifs indispensables qui s'imposent et sur les facteurs de croissance potentielle.

1.1.2 L'UE ne cesse d'approfondir et de consolider son intégration. Le CESE estime que, si l'Union européenne et ses États membres souhaitent renforcer l'intégration, ils devront, **d'ici à 2020, introduire de nouveaux changements décisifs, portant notamment sur la qualité** de leurs institutions et systèmes juridique et financier. Tout cela requiert à la fois une

stabilité durable (à long terme), l'amélioration de la compétitivité (potentiel de croissance) et la consolidation du processus de rattrapage (cohésion économique, sociale et territoriale).

1.1.3 Dans plusieurs avis, le CESE a souligné que la politique de cohésion constitue une «valeur historique» de l'Union, **et ses trois objectifs**, c'est-à-dire la convergence, l'amélioration de la compétitivité régionale grâce à la création d'emplois et l'intensification de la coopération territoriale, **doivent être préservés et renforcés**. De fait, les pays et régions européens les moins développés doivent augmenter les investissements dans les infrastructures ainsi que les autres capitaux qui sont nécessaires pour accélérer la croissance potentielle.

1.1.4 Si le CESE est convaincu que les ressources financières destinées au soutien de la politique de cohésion ont produit dans une large mesure de bons résultats, il estime toutefois que ces fonds peuvent et doivent être transformés et développés

d'avantage et que c'est **surtout l'efficacité et l'efficience du financement et des dépenses qui pourraient être améliorées**. Il y a lieu d'harmoniser les instruments de la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020 de manière à ne pas nuire à la politique européenne de rattrapage.

1.1.5 Le CESE propose que dans le cadre du réexamen des objectifs et des instruments actuels de la politique de cohésion, l'on étudie la possibilité de les transformer de manière à les mettre en conformité avec les éléments de la stratégie Europe 2020, de la façon suivante:

#### 1.1.5.1 Objectifs et instruments actuels de la politique de cohésion

Politique de cohésion			
Objectifs	Fonds structurels et instruments		
Convergence / croissance durable	FEDER	FSE	Fonds de cohésion
Compétitivité régionale et emploi	FEDER	FSE	
Coopération territoriale européenne	FEDER		

#### 1.1.5.2 Europe 2020: 3 priorités interconnectées

- Une croissance intelligente: développer *une économie* fondée sur la connaissance et l'innovation
- Une croissance durable: promouvoir *une économie* plus efficace, plus verte et *plus compétitive*
- Une croissance inclusive: encourager *une économie à fort taux d'emploi* favorisant la cohésion sociale et territoriale

1.1.5.3 Le CESE propose que la politique de cohésion doive mettre clairement l'accent sur les objectifs sociétaux, sociaux et de solidarité, sur **l'utilisation des Fonds structurels à des fins d'investissement, en étroite coopération avec les autres fonds européens**. Sans cela, l'orientation d'Europe 2020 vers une croissance économique énergique, qui en soi doit être soutenue, pourrait reléguer au second plan la cohésion sociale et territoriale.

1.1.5.4 Si l'on **intervient**, dans les Fonds structurels, les objectifs relatifs à la compétitivité et ceux relatifs à la croissance, et qu'on laisse le concept plurifonds constituer le facteur dominant, alors les ensembles d'objectifs respectifs de la stratégie Europe 2020 et de la cohésion deviennent particulièrement compatibles, et les Fonds structurels pourraient mieux contribuer à l'amélioration de la compétitivité régionale:

Stratégie Europe 2020		Politique de cohésion (structure réformée)		
Objectifs/instruments	Initiatives phares:	Objectifs/instruments	Fonds structurels et instruments	
Croissance intelligente	«Une stratégie numérique pour l'Europe», «Une Union pour l'innovation», «Jeunesse en mouvement»	<b>Compétitivité régionale et emploi</b>		
Recherche/innovation, Éducation, Société numérique		Compétitivité / amélioration de l'attrait, développement des ressources humaines / éducation, etc., Innovation / société fondée sur la connaissance		
<b>Croissance durable</b>	«Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»	<b>Convergence</b>		
Énergies écologiques / société attentive à l'environnement, développement des réseaux / exploitations de petite taille		Développement de l'environnement et des infrastructures pour établir les bases de la croissance, développement des capacités institutionnelles		
<b>Croissance inclusive</b>	«Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois», «Une plateforme européenne contre la pauvreté»	<b>Coopération territoriale européenne</b>		
Égalité d'accès/plus d'emplois de meilleure qualité		Coopération locale, régionale et macrorégionale		

1.1.6 Le CESE est conscient que l'harmonisation structurelle proposée ci-dessus **requiert de procéder à de profonds changements, à une concentration en ce qui concerne la définition des objectifs détaillés**: il convient entre autres de fixer des objectifs complémentaires en matière de compétitivité et

d'étendre la coopération territoriale au soutien des développements macrorégionaux. S'il n'est pas possible d'établir des liens directs entre la stratégie Europe 2020 et la politique de cohésion de l'UE, leurs objectifs, leurs moyens et l'efficacité de leur mise en œuvre pourraient s'en trouver considérablement amoindris.

1.1.7 Cette harmonisation structurelle pourrait exister si **la cohésion** et la politique de cohésion, au sens large, sont reconnues par l'UE au titre de **priorité à égalité avec la compétitivité**; cela devrait alors se refléter dans la façon dont serait effectuée l'attribution des ressources à ces deux priorités. Cependant, il ne s'agit pas seulement de garantir également dans l'avenir des ressources financières pour les objectifs de cohésion; il s'agit aussi de **dépenser** les ressources relevant de la cohésion **de manière plus efficace**.

1.1.7.1 Le CESE plaide instamment pour l'amélioration des propositions relatives au régime de conditionnalité ex ante et ex post qui doit être mis en place pour le contrôle de l'efficacité et de l'efficacéité de la politique de cohésion de l'Union. Ce régime ne devra toutefois pas mettre à mal la simplification de l'ensemble des instruments de la cohésion, il devrait au contraire réduire les coûts de mise en œuvre et renforcer la prévisibilité. Le CESE espère que les changements administratifs et institutionnels conduiront à un système plus simple et plus efficace. Il y a lieu de développer un modèle qui permettra d'évaluer les interactions à l'œuvre dans la réalisation des objectifs de la stratégie UE 2020, des programmes nationaux de réforme et de la politique de cohésion sur la base des particularités des différents pays et régions bénéficiaires.

1.1.8 Le CESE convient qu'**il y a lieu que toutes les politiques de l'Union concourent à la réussite de la stratégie Europe 2020**. La communication sur le réexamen du budget de l'Union propose une nouvelle programmation stratégique de la politique de cohésion. Le CESE approuve pleinement que la Commission européenne élabore un **cadre stratégique commun (CSC) qui traduirait les objectifs** et les ambitions d'Europe 2020 **en priorités d'investissement**. Il engloberait tous les fonds européens et intégrerait de surcroît tous les autres instruments financiers européens.

1.1.9 Le CESE réaffirme que le **Fonds social européen** devrait soutenir – en tant qu'instrument de l'UE pour l'investissement dans les ressources humaines – les trois priorités de la stratégie «Europe 2020»: la croissance intelligente, la croissance durable et la croissance inclusive, par exemple. L'emploi, la formation et l'éducation, l'inclusion active et les politiques d'égalité des chances en sont des éléments clés.

1.1.10 Le CESE considère que **la réalisation des objectifs renforcés nécessite de consolider la structure institutionnelle du FSE** et d'en améliorer l'efficacité sans que cela donne lieu à un accroissement des charges administratives. Il importe que le FSE joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de la situation des groupes sociaux particulièrement défavorisés (par exemple les immigrés, les groupes minoritaires, les personnes handicapées ou la population Rom) et dans la garantie des conditions naturelles de leur intégration.

1.1.11 Le CESE fait remarquer que la coordination des politiques qui sont financées par les différents fonds de la politique de cohésion de l'UE et les instruments de la stratégie Europe 2020 a une incidence sur leurs objectifs initiaux et peut toucher à leur intégrité territoriale, ce qui est susceptible de les modifier; de nouveaux points de vue essentiels peuvent apparaître lors de leur mise en œuvre. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes itératifs de planification, d'orientation et de contrôle. La notion essentielle du processus itératif, c'est que,

dans l'accord de partenariat, il convient de définir non seulement les étapes préparatoires de développement mais aussi tout le processus de mise en œuvre, y compris ses conditions et les mesures de son efficacité; cependant, les parties doivent aussi être ouvertes au fait que les objectifs généraux des comités de gestion puissent être modifiés sur la base du suivi continu des bénéficiaires.

1.1.12 Le Comité insiste sur la nécessité, pour atteindre les objectifs de la stratégie UE 2020, de renforcer la coordination au niveau de la gestion de chaque fonds, surtout s'agissant du Fonds de cohésion, des Fonds structurels et des fonds d'innovation.

1.1.13 Le Comité est d'avis qu'à **long terme**, pour éviter les contradictions, de nombreux arguments plaident en faveur de l'intégration de tous les éléments de la politique structurelle de l'Union (y compris, par exemple, Europe 2020, la politique de cohésion, la PAC ou la BEI) dans un ensemble pleinement cohérent de **politiques** générales communautaires, **que l'on pourrait dénommer UE 2050**. Cela permettrait de renforcer la coordination et la coopération politiques et techniques et ne signifierait pas la fin des différentes politiques. Naturellement, cela sera difficile à réaliser tant qu'une partie des politiques concernées relève de la compétence de l'UE tandis que les autres demeurent sous la responsabilité des États membres. Renforcer la dimension régionale peut être un moyen adéquat de parvenir graduellement à l'objectif recherché.

1.1.14 Le développement d'une Europe polycentrique composée de sites intelligents connectés requiert un travail d'équipe qui ne sera possible que dans le cadre d'une coopération entre parties prenantes. La coopération dans les zones transnationales et les stratégies de développement macrorégionales réunissant **les acteurs concernés** de différents pays et secteurs peuvent constituer l'une des voies à suivre.

## 1.2 Régions et cohésion

1.2.1 Le CESE considère que **la compétitivité de l'Union** dépend, dans une grande mesure, de **l'intensification de la compétitivité des régions**.

1.2.2 Selon le CESE, les coopérations macrorégionales en émergence sont déterminantes à plus d'un titre. Comme il l'a déjà souligné dans plusieurs avis (relatifs aux régions de la mer Baltique et du Danube) les aides octroyées dans le cadre des Fonds structurels peuvent permettre de dessiner des stratégies **dans le cadre des réseaux transeuropéens, tant matériels qu'immatériels**, dont l'Union européenne a besoin pour asseoir la compétitivité et l'attrait de son territoire.

1.2.3 Le CESE estime que l'avenir de l'Union européenne et le renforcement de son unité politique dépendent aussi de **la capacité à dépasser la perspective régionale interprétée statistiquement, confinée dans les frontières nationales**. Il est évident que les avancées tangibles de ces dernières années vers la régionalité, des programmes complexes et des liens horizontaux ainsi que vers le renforcement des systèmes productifs locaux (clusters) constituent la voie par laquelle les dimensions sociale et territoriale de l'économie européenne pourront s'épanouir.

1.2.4 Selon le Comité, **cela n'a aucun sens de réaliser, dans le cadre de politiques différentes, des objectifs qui sont parallèles, voire parfois qui coïncident complètement**; cela n'a aucun sens de mettre en place un autre ensemble d'instruments que celui, relativement bien établi, de la cohésion.

1.2.4.1 La décennie à venir sera, de plus en plus, celle de la région fonctionnelle. Élargie à un ou plusieurs centres, à des liens transfrontaliers territoriaux horizontaux ou économiques verticaux, à des possibilités juridiques, financières, institutionnelles de «**coopération renforcée**», la régionalité peut apporter une dimension nouvelle à l'Europe intelligente. Cependant, un plan de rattrapage est toujours nécessaire car il y a – et il y aura encore – des régions en retard de développement.

1.2.5 Le CESE est d'avis que la transformation de l'économie européenne pour faire de l'UE un acteur mondial performant, le renforcement du potentiel de croissance, la diminution des disparités régionales, le soutien aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises exerçant leur activité dans les périphéries, la libération de nouvelles ressources, la sensibilisation à l'environnement et à un mode de vie sain, la qualité de l'éducation, la motivation des jeunes générations, la promotion de l'innovation, l'accroissement de la disposition à participer à des processus, et l'approfondissement de l'identité européenne sont **autant de domaines auxquels il convient de s'intéresser**.

### 1.3 Villes et agglomérations urbaines

1.3.1 Le CESE souligne que la compétitivité de l'Europe dépend fortement de ses métropoles et régions métropolitaines, où les entreprises peuvent tirer parti des économies urbaines et des réseaux reliant les marchés mondiaux. **Les zones urbaines peuvent être d'une manière générale les moteurs de la croissance** et des centres de créativité et d'innovation. Les taux de croissance peuvent être améliorés et des emplois nouveaux créés si une masse critique d'acteurs tels que des entreprises, des universités et des chercheurs est réunie. Les problèmes urbains, qu'ils soient liés à la dégradation de l'environnement ou à l'exclusion sociale, appellent une réponse spécifique et l'engagement direct des collectivités locales concernées.

1.3.2 Le CESE estime qu'il convient de mettre en place un **programme urbain ambitieux**, définissant plus clairement les ressources financières disponibles et conférant aux élus locaux un rôle plus important dans la conception et l'application des stratégies de développement urbain.

1.3.3 Les systèmes urbains sont selon leur situation géographique, complétés par différentes **zones d'attraction**. Le CESE ne peut accepter que se maintienne dans l'avenir le «traditionnel» antagonisme entre la ville et la campagne. Les avantages que peuvent apporter des **partenariats entre zones urbaines et rurales** dépendent fortement de facteurs contextuels locaux, et finalement uniques.

### 1.4 Les zones rurales et l'agriculture

1.4.1 Le CESE est d'avis que, dans le cadre de **la stratégie Europe 2020, la politique de cohésion**, d'une part, et **la politique agricole commune**, d'autre part, jouent un rôle de

premier plan s'agissant du **développement intégré du territoire**. L'agriculture, source importante de dynamisme économique, continue en effet à être un secteur stratégique pour l'UE, tant du point de vue de la sécurité alimentaire qu'en raison de son potentiel en termes de croissance et d'emploi dans les zones rurales, ou eu égard à sa contribution à la lutte contre le changement climatique.

1.4.2 Dans cette optique, les deux politiques sont appelées à **orienter leurs synergies vers des objectifs communs et intégrés** visant à transformer l'Union européenne en une économie intelligente, durable et inclusive, caractérisée par des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale.

1.4.2.1 Le CESE estime que, dans les zones rurales, les sites intelligents et connectés à l'échelle mondiale ont un rôle à jouer dans la concrétisation de la relance visée par Europe 2020. De même que dans le cas des zones urbaines, les réseaux y constituent une forme organisationnelle de première importance pour les entreprises et le développement régional.

## 2. Conclusions

2.1 Le CESE approuve le fait que les références politiques de la stratégie Europe 2020 qui ont trait aux besoins d'innovation fondés sur le changement climatique, sur l'efficacité énergétique, sur les énergies renouvelables, sur la santé et sur les mutations démographiques laissent apparaître des liens structurels avec les objectifs de cohésion fixés dans les domaines de l'éducation, de la recherche-développement et de la société numérique (de l'information). Elles constituent **un pont**, également au niveau territorial, **entre les objectifs de la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020**.

2.1.1 Le CESE constate par ailleurs une **contradiction** entre les différentes conceptions et les notions utilisées dans la pratique. Le traité de Lisbonne, en légitimant la territorialité des processus de cohésion, a placé la régionalité dans une nouvelle dimension. La manière dont la région sera définie à l'avenir dans la politique régionale n'est pas anodine. Ce qu'il faut, c'est une définition dans le but de trouver un tableau commun, que ce soit du point de vue territorial et institutionnel ou du point de vue des instruments juridiques et financiers afférents, pour assurer une croissance durable et dynamique de l'Europe.

2.1.1.1 Le CESE reconnaît que **l'émergence des stratégies macrorégionales est un processus remarquable** à rapprocher du concept de cohésion territoriale apparu avec le traité de Lisbonne. Une bonne complémentarité doit être recherchée entre les politiques régionales stricto sensu et la coopération entre des régions européennes plus larges ou plus éloignées, mais ayant des intérêts communs en matière de coopération.

2.2 C'est par la coupure intervenant entre certains des faisceaux de programme (régional, territorial, interurbain) définis notamment dans l'espace que sont indiquées les zones possédant des activités de «traction»; celles-ci disposent d'un ou de plusieurs grands noyaux urbains, sans pour autant en exclure

d'autres et les repousser à la périphérie. Les **centres d'«excellence»** européens, qui sont définis par des compétences d'innovation, sont caractéristiques de certains secteurs économiques ne sont pas une accumulation fortuite d'aptitudes et de compétences individuelles rassemblées par l'une ou l'autre agglomération, mais plutôt **des connaissances résumées par des relations bien définissables dans l'espace physique.**

2.2.1 L'«excellence» ne peut pas voir le jour sans des développements quantitatifs s'articulant dans le système cible de la cohésion: environnement, infrastructures, formation, ou formation professionnelle. La particularité de tels espaces est leur ouverture. La participation peut se faire librement, mais, pour des raisons qualitatives, c'est autour des centres de gravité que des occasions surgissent durablement. La prévisibilité est justement fondée sur la stabilité historiquement projetable des aptitudes multidimensionnelles des territoires.

2.3 Il est indispensable, pour faire en sorte que l'innovation puisse s'accomplir, de soutenir les nouvelles formes de démocratie. Les formes habituelles de la «concertation sociale» doivent être développées, et, en introduisant les instruments de la **démocratie participative**, il faut libérer les compétences afin d'encourager la société civile organisée à être plus encline ou «disposée» à participer, conformément aux principes fondamentaux des traités de l'UE.

2.4 L'innovation revient à mettre en pratique de nouvelles réflexions et propositions, en anticipant la concurrence. Il s'agit de devancer, en exploitant les connaissances, les processus prévisibles. Sa complexité lui permet d'additionner, dans toute leur diversité, les compétences humaines, les aptitudes techniques et les relations économiques. Il est naturel que les agglomérations, les **pôles** offrent les conditions contextuelles qui constituent l'espace vital sans lequel tout reste abstraction.

2.5 C'est la raison pour laquelle, **sur la base des analyses territoriales**, la partie immanente des systèmes et politiques de soutien financier doit être constituée par un soutien parallèle et concerté apporté à l'innovation et au rattrapage.

2.6 Certes, la stratégie Europe 2020 est un programme politique global de croissance, de compétitivité, de durabilité, de structure; mais, dans une perspective de plus grande échelle, vue à l'échelon mondial, la stratégie Europe 2020 est en même temps **le programme visant à aider l'Europe à être compétitive sur le marché mondial.**

2.7 Les objectifs de la stratégie Europe 2020 et ceux de la politique de cohésion concordent avec ce qui précède. S'agissant d'Europe 2020, il **manque** cependant au cadre institutionnel de leur mise en œuvre les éléments financiers et juridiques communs et nouveaux qui pourraient se transformer, en interagissant, en facteurs d'accroissement de l'efficacité. L'argument suivant lequel un remaniement et une intégration des instruments de la cohésion accéléreraient la mise en place d'une

Europe orientée vers l'innovation, d'une Europe «intelligente» est un argument exact, mais uniquement **à la condition que les instruments financiers soient élargis**, en s'appuyant sur les synergies créées grâce à l'intégration des différentes sources.

### 3. Débat

3.1 Le renouveau politique et économique de l'Europe a été accéléré par la crise survenue à la fin de la décennie.

3.1.1 L'Union européenne se trouve, en partie à cause de la crise mondiale, dans la nécessité de **procéder à une intégration économique renforcée**. Il s'agit, aux yeux du Comité, d'un processus bénéfique, puisque renforçant l'Union, mais difficile, car la coopération des 27 pays ne se fait pas aisément. Malgré tous ses problèmes, cette intégration économique (et nécessairement politique) renforcée a comme idée directrice la mise en place d'une «politique économique de l'UE». **Elle repose sur trois grands piliers** <sup>(1)</sup>:

#### a) La stabilité

L'UE, au moyen du pacte de stabilité et de croissance, élargit le contrôle commun des secteurs qui comportent un risque pour la stabilité et met en place un mécanisme de gestion des crises (FESF et MES).

#### b) La croissance et la compétitivité. À cette fin, l'UE a adopté la stratégie UE2020 et le pacte pour l'euro plus.

#### c) Le rattrapage

L'Union européenne a mis en place **la politique de cohésion et la politique agricole commune** en vue de parvenir à un alignement social, économique et territorial en son sein.

3.2 Les adaptations, les documents et stratégies de base adoptés constituent **les documents du renouveau**. Ils ont établi des conditions et instruments que les dirigeants politiques de l'UE et des États membres ont la responsabilité commune d'exploiter. Les différents instruments sont disponibles pour concrétiser **ensemble** la stabilité, la croissance et la compétitivité et mettre en œuvre le rattrapage.

3.3 La coordination de la stratégie Europe 2020 et de la politique de cohésion renferme déjà en soi, en tant que mission, l'existence d'une dichotomie. Elle laisse entendre le danger qui existe, à savoir l'opposition entre la liberté de l'économie de marché et le nivellement social et territorial. **Le risque est encore plus grand actuellement étant donné que lorsque les ressources font défaut, l'un se fait au détriment de l'autre. C'est en améliorant les conditions de croissance et de compétitivité que l'on renforcera la cohésion. Dans le contexte mondial actuel, les États membres et régions les moins développés ne doivent plus perdre de temps.**

<sup>(1)</sup> Cf. l'article 3, paragraphe 3 du TUE et l'article 174 du TFUE.

3.4 Les finances publiques, pour leur part, ont été durablement affaiblies par la crise dans de nombreux États membres, et il sera difficile de les consolider alors que les coûts du vieillissement démographique se font aussi déjà sentir. Pour faire court, la plupart des pays de l'UE sont confrontés à la perspective de temps difficiles.

3.5 La stratégie Europe 2020 ne distingue pas – et c'est très bien – les réformes structurelles susceptibles d'être mises en œuvre sur le long terme, d'une part, et, de l'autre, les mesures à prendre en vue d'un renouveau à court terme.

3.6 La réussite de la stratégie Europe 2020 ne saurait dépendre de facteurs conjoncturels. Ce sont justement les ressources investies vers de lentes transformations structurelles qui «commandent» les secteurs susceptibles de renouveler le système lui-même, grâce à leur innovation compétitive.

**3.7 Les éléments du potentiel de croissance et les objectifs de la stratégie Europe 2020 peuvent entrer en correspondance en plusieurs points (et c'est très bien), mais il existe aussi quelques divergences non voulues.**

3.7.1 Parmi les objectifs de la stratégie Europe 2020 – du point de vue du potentiel de croissance – l'élévation du taux d'emploi et l'amélioration du niveau des qualifications correspondent aux aspects quantitatif et qualitatif de la main-d'œuvre. L'objectif relatif aux dépenses de recherche-développement ainsi que celui lié au climat et à l'énergie ont trait à la qualité des capitaux et à la durabilité environnementale. Cependant, la stratégie Europe 2020 ne précise ni la quantité de capitaux nécessaires, ni l'ensemble des facteurs déterminant la qualité (les investissements et leur niveau technique), ni la productivité totale des facteurs. La stratégie Europe 2020 accorde une importance particulière aux dépenses de recherche-développement, mais elle ne traite pas suffisamment en profondeur des processus d'innovation dans les entreprises ou de l'innovation économique et sociale, qui n'est pas assimilable à la recherche-développement.

3.7.2 Sur la base de ces éléments, l'on voit que la stratégie Europe 2020 reflète une approche économique qui **correspond aux aptitudes et aux besoins des économies développées** à croissance lente, dotées de capacités importantes en recherche-développement et où le taux d'investissement est relativement bas, parce qu'il s'est longtemps avéré suffisant pour mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires. Dans les pays développés, il ne fait aucun doute que la recherche-développement et l'innovation jouent un rôle important dans la croissance économique. Interprétée de cette façon, la compétitivité, si elle ne s'oppose pas à la cohésion, la relègue du moins à une place subalterne.

3.7.3 Pour assurer le rattrapage des nouveaux États membres de l'UE dont le niveau de développement économique est plus faible, en revanche, des investissements sont nécessaires, notamment en matière d'infrastructures et dans d'autres domaines. Dans ces pays, la principale source de croissance économique est l'investissement, la recherche-développement intervenant dans une moindre mesure. Le document de la Commission <sup>(2)</sup> mentionne certes la cohésion, mais, à cet égard, l'accent n'est pas dûment mis, dans le projet, sur le rattrapage des États membres moins développés.

3.8 Il est **impossible d'analyser la stratégie Europe 2020 sans avoir connaissance de l'attribution des ressources financières**. D'une part, il existe une «zone grise» entre 2010 et 2013: durant cette période, les perspectives financières actuelles restent valables mais ne permettent pas toujours de remplir les objectifs de la stratégie Europe 2020 (par exemple, en matière de stratégie numérique). D'autre part, les objectifs adoptés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 déterminent dans une large mesure le volet des dépenses du prochain budget de l'Union européenne. **Sur la base de ce constat, l'on peut recommander de relier les objectifs de la stratégie Europe 2020 aux priorités du cadre financier.**

3.9 Des analyses attestent que **l'énergie investie dans le rattrapage se trouve plusieurs fois amortie, en plus des innombrables autres avantages qui sont les siens:**

- d'une part: il peut être démontré que les investissements issus du budget de l'Union engendrent une croissance supérieure à la moyenne des résultats financiers et des performances économiques de l'Union, grâce à des transferts technologiques avancés, à une proportion importante d'importations dans les investissements, à une main-d'œuvre qualifiée, à l'apport d'une infrastructure moins chère, et à des investissements bénéficiant d'un soutien financier et se superposant à une infrastructure moderne;
- d'autre part: l'élargissement du marché intérieur, la généralisation des activités de services, la croissance de la base de connaissances, à elles seules, contribuent de manière considérable aux activités d'innovation;
- en troisième lieu: les aides financières pouvant être obtenues grâce aux Fonds structurels signifient en grande partie pour le secteur des PME soit un marché, soit un accès au marché, soit une ressource de développement;
- enfin, l'impact possible, s'agissant de l'intégration et du rattrapage dont peuvent bénéficier les groupes sociaux les plus défavorisés, exclus du marché de l'emploi de diverses manières, est considérable.

3.10 Le Comité regrette que la Commission n'ait pas présenté de scénario de croissance qui **maximise le potentiel du marché unique**, mais qui se concentre plutôt sur un assainissement budgétaire drastique en tant que condition préalable à la croissance. Il conviendrait d'accorder beaucoup plus d'attention aux moteurs de croissance qui permettront aux États membres d'assainir les budgets tout en empruntant la voie d'une croissance durable. Pour ce faire, de l'avis du CESE, une combinaison équilibrée de mesures macroéconomiques, qui allie harmonieusement des aspects axés sur l'offre et une politique économique orientée vers la demande, doit faire partie intégrante de toute stratégie économique orientée vers l'avenir.

3.11 Il serait particulièrement bon que les programmes soient déterminés par des **«pôles financiers»** mis en place sur la base de l'efficacité prévue et d'une analyse des risques. Il est nécessaire d'en arriver là, car la mondialisation va bien au-delà des contraintes territoriales, et le rayonnement d'échelle mondiale des «leviers» d'innovation concentrés qui se construisent dans certaines régions, ainsi par ailleurs que leur fonction de rassemblement, vont continuer de se renforcer.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 final.

3.11.1 Il est nécessaire que de telles régions puissent disposer à leur guise de leurs ressources financières, qu'elles puissent décider elles-mêmes des proportions de répartition de leur droit à disposer des facteurs de développement, et, par le truchement de leur participation durable à des processus d'innovation, qu'elles puissent accorder ou retirer un soutien financier, grâce à la valeur ajoutée.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/02)

Rapporteur: **M. DANTIN**

Le 15 novembre 2010, le Représentant permanent de la République de la Hongrie auprès de l'Union européenne, M. Peter GYÖRKÖS, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidente hongroise, un avis exploratoire sur:

*«Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire».*

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La crise économique et financière, qui s'est déclarée dans le courant de l'année 2007 et s'est renforcée en 2008, a eu de lourdes conséquences sur les finances publiques des pays européens en aggravant notamment leur situation budgétaire.

1.2 La nécessité aujourd'hui de décharger les budgets publics des coûts résultant de l'ensemble des différents plans de relance économique, d'aide aux banques - comme cela a été le cas dans certains États membre - et d'une faiblesse de la croissance, qui n'avait pas été suffisamment prise en compte dans les politiques économiques avant la crise, conduit nombre d'États membres à réduire les dépenses publiques. Ce choix risque de provoquer un désengagement des États et d'amoinrir l'effet redistributif des systèmes de solidarité collective, qu'il s'agisse tant de la protection sociale que des services publics.

1.3 Cette manière de retour rapide à l'équilibre, outre qu'elle génère des coûts sociaux importants, risque de conduire à une croissance atone sur une longue période, en particulier en raison de la stérilisation de la demande qui accentuera les déficits budgétaires. Ceux-ci provoqueront à leur tour une contraction de la demande produisant «un effet boule de neige», sorte de spirale pouvant entraîner l'économie européenne «dans une vis sans fin».

1.3.1 Une politique budgétaire «intelligente» se doit de casser cette spirale.

1.4 «L'intelligence» d'un assainissement budgétaire réside dans un équilibre «intelligent» entre les dépenses et les recettes et entre l'offre et la demande. La croissance durable doit, dès

lors, constituer le principal objectif de la politique économique, comme de toute autre politique.

1.4.1 La croissance durable doit donc être l'un des objectifs prioritaires de l'UE.

1.5 Pour ce faire, il convient notamment:

1.5.1 d'instituer une régulation plus ambitieuse et complète des marchés financiers afin de freiner la spéculation. À défaut, la persistance de cette dernière réduirait à néant tous les efforts fournis en vue d'un «assainissement budgétaire intelligent»;

1.5.2 de conduire une politique budgétaire au service de la croissance:

— en mettant en place un emprunt européen visant à financer des projets d'infrastructures par une mobilisation de l'épargne;

— en créant des euro-obligations permettant de réduire, notamment, le coût du refinancement des États de la zone euro en difficulté;

— en jouant au maximum sur l'élasticité de la période consacrée à l'assainissement car un «big-bang» compromettrait les perspectives de croissance;

1.5.3 de mettre la politique fiscale au service de la croissance:

— en visant une coordination renforcée entre les politiques fiscales des États membres conformément aux traités européens;

— en améliorant la coopération contre la fraude fiscale par une utilisation optimale d'Eurofisc;

— en déplaçant la pression fiscale grâce à de nouvelles sources de recettes, telles que les taxes sur les transactions financières, la taxation de l'énergie, les prélèvements sur les établissements financiers, sur les rejets de CO<sub>2</sub> en imaginant une nouvelle organisation du marché des quotas ...

1.5.4 de concevoir des taxes destinées à internaliser les externalités générées par le comportement du secteur financier, pour autant qu'elles contribuent à créer des conditions plus équitables dans le processus de développement et d'harmonisation du marché intérieur européen;

1.5.4.1 La Commission européenne prévoit, avec l'approbation du Comité, de réaliser une analyse d'impact afin de définir la structure potentielle et les modalités d'application de cette taxation. En tout état de cause, aucune décision ne devrait être prise sur cette taxation sans que soit connus les résultats de cette étude.

1.5.5 d'inventer la croissance de demain:

— en mettant en œuvre la stratégie 2020 qui vise, en particulier, le développement d'une croissance durable et inclusive en s'appuyant sur une coordination renforcée des politiques économiques, en s'attaquant aux principaux freins à la croissance, y compris ceux qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur;

— en définissant et en mettant en œuvre une politique industrielle ambitieuse et efficiente, qui ciblerait prioritairement les secteurs à forte valeur ajoutée, de haute technologie et porteurs d'une forte croissance potentielle tant dans le domaine de l'industrie que dans celui des services;

— en créant un véritable «Small Business Act» européen;

— en misant sur le «triangle magique» de la croissance: «Formation, Recherche, Innovation». Pour ce faire, il convient:

— de poursuivre et d'intensifier les investissements dans l'éducation et la R&D, nonobstant les compressions budgétaires, sous peine de conduire inéluctablement à un appauvrissement de l'UE;

— de veiller à l'adéquation des formations et des qualifications dispensées aux besoins du marché de l'emploi;

— d'adapter la législation fiscale afin d'inciter l'industrie à davantage investir dans la recherche, le développement et l'innovation;

— de faciliter le travail et la coopération des chercheurs et des innovateurs sur l'ensemble du territoire de l'UE en assurant l'achèvement réussi de «l'Espace européen de la recherche»;

— de réduire, sinon d'éliminer, nombres d'obstacles: l'accès des PME aux financements, les coûts des droits de propriété intellectuelle, de dégager de façon extrêmement urgente un accord sur la mise en œuvre du brevet européen à partir d'une coopération renforcée;

— de donner plus d'ampleur, plus de moyens, plus de missions aux «pôles de compétitivité». À cette fin, la création d'un réseau européen peut permettre d'améliorer le rapport entre recherche et innovation.

1.6 Lors de la mise en œuvre de ces politiques, quand celles-ci dépendent de la seule décision individuelle de chaque État membre, il convient de tenir compte des énormes différences qu'accusent les performances économiques des 27 États membres. Les taux de croissance du PIB, les niveaux de chômage et leur évolution, les niveaux de la dette publique et des dépenses en recherche et développement varient tous considérablement, même si l'on peut discerner certaines tendances.

## 2. Introduction

2.1 La Présidence hongroise a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur le thème: «Stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire: le défi des moteurs de croissance à trouver pour l'Europe. Comment tirer pleinement parti du potentiel de main-d'œuvre de nos économies dans un contexte d'indispensable ajustement budgétaire?»

2.2 Le Comité se félicite de cette saisine.

2.3 En effet, elle propose à la réflexion du CESE une problématique qui s'inscrit dans les préoccupations du Comité et dans les travaux qu'il a déjà accomplis depuis le début de la crise financière.

2.4 Le présent avis permettra d'actualiser les réflexions antérieures du Comité. Ces dernières étayeront l'élaboration de la présente contribution, dont l'objet sera de prolonger cette réflexion en vue de répondre au thème de la saisine <sup>(1)</sup>.

2.5 Pour ce faire, après une brève analyse des raisons de la crise, nous examinerons les conséquences, les risques économiques et sociaux d'un assainissement budgétaire «non intelligent», puis nous formulerons in fine des propositions en vue de favoriser le développement d'une croissance durable, seule à même de relancer l'économie européenne.

<sup>(1)</sup> Cf. l'avis du CESE «La crise financière internationale et son impact sur l'économie réelle», JO C 255 du 22.09.2010 p.10; et l'avis CESE «Relance économique: états des lieux et initiatives concrètes», JO C 48 du 15.02.2011, p. 57.

### 3. La crise et ses conséquences

3.1 La crise économique et financière, qui s'est déclarée dans le courant de l'année 2007 et s'est renforcée en 2008, a eu de lourdes conséquences sur les finances publiques des pays européens. D'une part, de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour sauver le système financier. D'autre part, ils ont pris des mesures budgétaires considérables afin de limiter autant que possible la profondeur de la récession, via leurs plans de relance. Ceux-ci sont venus compléter l'action des stabilisateurs automatiques pour éviter l'effondrement de l'activité économique, mais ils ont également aggravé la situation budgétaire dans de nombreux pays.

3.2 Si durant la crise financière, les dépenses publiques massives ont permis de maintenir la liquidité des marchés, la nécessité aujourd'hui de décharger les budgets des coûts résultant de l'aide aux banques - comme cela a été le cas dans certains États membre - et de mesures discrétionnaires, conduit à ce que la hausse du chômage et les mesures d'austérité supplémentaires adoptées dans plusieurs pays représentent dans leur ensemble une menace pour la croissance économique.

3.3 Cette situation a provoqué un accroissement considérable du déficit public dans l'Union européenne. Il serait passé de 2,3 % du PIB en 2008 à 7,5 % en 2010 dans l'ensemble de l'UE, et de 2 % à 6,3 % au sein de la zone euro selon les prévisions d'Eurostat. Dans le même temps, le ratio de la dette publique serait passé de 61,6 % du PIB en 2008 à 80 % dans l'Union européenne et de 69,4 % à 78,7 % dans la zone euro. La croissance devrait être de 0,7 % en 2010, le chômage devrait croître, passant de 7,1 % dans l'UE en 2007 à 9,1 % en 2009, avec une prévision à 10,3 % à la fin de 2010, soit près de 25 millions de personnes, dont quelque 8 millions aura perdu leur emploi en raison de la crise.

3.4 De plus, on observe que les actions menées dans un certain nombre d'États membres, qui consistent pour l'essentiel à réduire les dépenses publiques, afin de retourner rapidement à l'équilibre budgétaire et à réduire la dette, risquent de provoquer un désengagement des États dans l'effet redistributif des systèmes de solidarité collective. Les plus grandes craintes sont donc à émettre concernant le démantèlement des systèmes de protection sociale et des services publics, alors même que leur rôle de stabilisateurs automatiques et d'amortisseurs efficaces de la crise a été unanimement salué.

**3.4.1 Pour le Comité, il est essentiel de sauvegarder le capital social européen et le capital naturel** qui sont des facteurs incontournables du renforcement de la croissance.

3.4.2 Il serait dévastateur pour la crédibilité de l'UE (et de ses États membres) que celle-ci offre à ses citoyens le spectacle d'une Europe qui ferait preuve de détermination pour prendre des mesures considérables en faveur du secteur financier et bancaire - comme cela a été le cas dans certains États membres - dont la responsabilité est engagée dans la crise

actuelle et qui, par ailleurs, lorsqu'il s'agit de combattre le ralentissement de la croissance, la forte hausse du chômage, les processus de précarisation et d'assurer des solidarités par les systèmes de protection sociale et les services publics, aurait une action inopérante qui pénalise les citoyens européens, qui sont eux totalement étrangers «à la fabrication» de la crise économique et financière. Une telle situation ne ferait qu'accroître la distance déjà existante entre les citoyens et l'UE.

3.5 Cette manière de retourner rapidement à l'équilibre budgétaire consiste avant tout à réduire les dépenses publiques; outre le coût social qu'elle génère, elle risque de conduire à une croissance atone - notamment en raison de la stérilisation de la demande - sur une longue période, accompagnée d'un chômage persistant voire en progression et, dès lors, d'une érosion de la compétitivité mondiale de l'Europe.

3.5.1 La rigueur budgétaire risque de provoquer une contraction de la demande amenant à une récession entraînant de nouveaux déficits pouvant conduire l'économie européenne «vers une vis sans fin»...

3.5.2 Cette contraction de la demande sera d'autant plus forte que les inégalités continueront à s'aggraver (par exemple, en France, entre 1998 et 2005, le salaire moyen des 0,01 % des personnes les mieux payées a augmenté de 51 %) et que le pouvoir d'achat des ménages diminuera mécaniquement en raison de la situation économique mais aussi de la baisse importante de la part des salaires dans le partage de la valeur ajoutée. En effet, le FMI estimait en 2007 que la part des salaires dans le PIB est passée en Europe de 73 % en 1980 à 64 % en 2005.

### 4. Vers une consolidation budgétaire intelligente

4.1 La question n'est pas tant de savoir s'il convient de retourner à l'équilibre budgétaire, mais bien plutôt de savoir «comment»? et «qui paye»? et «à quel rythme»? afin de permettre à la croissance de monter en puissance.

4.1.1 «L'intelligence» d'un assainissement budgétaire réside dans un équilibre «intelligent» entre les dépenses et les recettes et entre l'offre et la demande. Pour ce faire, retrouver le chemin de la croissance, dans le cadre d'une politique expansionniste qui suscite un contexte favorable à la consommation et aux investissements, est l'une des clés incontournables d'une sortie de crise par le haut.

4.1.2 L'assainissement budgétaire découle en partie aussi des exigences de la politique monétaire, qui doit être conduite de manière à atteindre ses propres objectifs de stabilité des prix et de confiance des marchés, tout en continuant à créer les conditions de la croissance économique.

## 4.2 Une politique budgétaire au service de la croissance

4.2.1 Bien avant la crise actuelle, l'Europe a connu une croissance insuffisante. L'objectif visé d'une croissance annuelle de 3 %, qui se trouve par essence même à la base de la stratégie de Lisbonne, n'a été atteint qu'à deux reprises. Ce manque de croissance, d'une façon générale, n'a pas été suffisamment pris en compte dans les politiques économiques et budgétaires définies par les gouvernements. Il y a été suppléé par l'emprunt, aussi bien public que privé, engageant sur ce dernier point une forte responsabilité du système financier, par exemple dans les prêts immobiliers. **La croissance durable doit dès lors constituer le principal objectif de la politique économique comme de toute autre politique. Dans ce contexte, un assainissement budgétaire, comportant notamment une allocation efficace des ressources financières, pourra trouver les moyens d'établir un chemin vers un rééquilibrage des budgets publics à moyen terme sans entraver l'objectif d'une croissance élevée.**

4.2.2 La crise financière et la faiblesse de la résistance de l'économie de l'UE aux chocs démontrent qu'il est nécessaire de réorienter la politique économique. Selon le Comité, une combinaison plus équilibrée de mesures macroéconomiques, qui allie harmonieusement les aspects axés sur l'offre et une politique économique orientée vers la demande, doit être partie intégrante de la stratégie européenne. Ce faisant, dans un monde financiarisé qui favorise les investissements à court terme et qui est donc soumis au risque d'un ralentissement du progrès technique, il convient de se détourner d'une croissance qui se fonde pour une bonne part sur «les bulles spéculatives» et renouer avec celle qui se fonde sur la consommation et sur l'investissement, en particulier dans les secteurs novateurs de l'économie réelle<sup>(2)</sup> en privilégiant des modes de production sobres en carbone et moins prédateurs de ressources naturelles.

4.2.3 Un emprunt européen visant à financer des projets européens d'infrastructures pourrait être institué. Il constituerait un outil essentiel permettant d'attirer une épargne actuellement disponible et inutilisée pour soutenir l'économie européenne. Cet effort doit aller de pair avec une approche coordonnée de la politique industrielle<sup>(3)</sup> en faveur de la compétitivité, selon les orientations fixées par la stratégie Europe 2020<sup>(4)</sup>. De ce point de vue, le Comité se félicite de la déclaration du Président de la Commission devant le Parlement européen, qui a indiqué le 14 décembre 2010 qu'il «insisterait» sur la présentation de plans visant à introduire des emprunts obligataires. Cependant, la mise en place d'emprunts obligataires ne saurait être une alternative ou se substituer à la création d'euro-obligations.

4.2.4 Le Comité se prononce en faveur de la création d'euro-obligations, car au-delà de permettre le seul financement de grands projets d'infrastructures afin de moderniser l'Europe en créant de l'emploi et en relançant la croissance comme pourraient le faire des emprunts obligataires, elles réduiraient les coûts du refinancement des Pays de la zone euro en difficulté, en donnant une dimension européenne au marché des emprunts d'État. Cette création affirmerait face au marché,

après la création du Fonds européen de stabilité financière, la solidarité interne de l'Union européenne en même temps qu'elle apporterait la preuve de l'engagement politique de cette dernière en faveur de l'Union monétaire et économique et de l'irréversibilité de l'Euro.

4.2.4.1 Notons que cette pratique, qui a cours aux USA via le Trésor et qui avait été approuvée en 2009 par le Parlement européen et par le FMI, permettrait aux pays de la zone euro en difficulté d'alléger le service de leur dette et de retrouver des marges de manœuvre afin de stimuler la croissance.

4.2.5 Les États membres dont la balance courante est excédentaire et/ou dont la dette publique est peu élevée devraient mener une politique expansionniste pour stimuler la demande. De manière générale, ils ne le font pas par crainte, notamment, d'être pénalisés par les agences de notation. Le rôle de ces dernières est d'une «importance cruciale [...] et à ce titre il n'est pas possible de le laisser s'exercer sans surveillance»<sup>(5)</sup>. De ce point de vue, le Comité est préoccupé par l'échec de la mise en place d'un «organe européen d'évaluation de la dette souveraine»<sup>(6)</sup>.

## 4.3 Croissance et fiscalité

4.3.1 La fiscalité, dès lors qu'elle contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, à la compétitivité, à alléger le fardeau supporté par les finances publiques ... est un facteur favorisant la croissance. Le Comité regrette qu'en matière d'assainissement budgétaire, la Commission ne s'attache presque exclusivement qu'aux dépenses et néglige les recettes. En effet, une telle approche se fait le plus souvent au détriment de ceux qui sont socialement les plus vulnérables, et freine la croissance en stérilisant la demande.

4.3.2 «Conformément aux traités européens, il convient de viser une coordination renforcée, à l'échelon communautaire, entre les politiques fiscales des États membres, avec notamment une harmonisation des assiettes de l'impôt et l'établissement de taux minima, surtout dans les secteurs dont la base imposable est la plus mobile au plan international et qui représente le plus gros risque d'évasion et de concurrence fiscale entre États membres.» Cette coordination au niveau européen doit avoir pour objectif, notamment, de protéger et d'accroître les rentrées fiscales<sup>(7)</sup>.

4.3.3 Une meilleure coopération administrative constitue également l'une des bases d'une lutte efficace contre la fraude fiscale. La création d'Eurofisc, un réseau décentralisé ouvert à tous les États membres qui vise à permettre une action rapide et ciblée pour lutter contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, est une première avancée<sup>(8)</sup>. Dans son avis

<sup>(2)</sup> Cf. l'avis du CESE «La stratégie de Lisbonne après 2010» JO C 128 du 18.05.2010 p. 3.

<sup>(3)</sup> Cf. paragraphe 5.5.1.

<sup>(4)</sup> Cf. Lettre du Président du CESE au Président de la Commission en date du 31 mars 2010.

<sup>(5)</sup> Cf. l'avis du CESE «Agences de notation» JO C 277 du 17.11.2009, p. 117, art. 1.1.

<sup>(6)</sup> Cf. l'avis du CESE sur «Agences de notation de crédit»; JO C 54 du 19.02.2011, p. 37, art. 1.4.

<sup>(7)</sup> Ibidem note à pied de page n° 2.

<sup>(8)</sup> Règlement 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (refonte) JO L 268 du 12.10.2010, p. 1.

sur ce thème, le CESE a souligné la nécessité d'établir des liens et une coopération avec les autres organismes œuvrant dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment d'argent <sup>(9)</sup>.

4.3.4 Il convient de déplacer la pression fiscale vers de nouvelles sources de recettes telles que les taxes sur les transactions financières, la taxation de l'énergie, les prélèvements sur les établissements financiers, sur les rejets de CO<sub>2</sub> <sup>(10)</sup> en imaginant une nouvelle organisation du marché des quotas. Ce type de taxation pourrait produire «un double dividende»: à court et moyen terme, soulager les budgets publics, et à plus long terme, contribuer à réorienter les ressources vers les investissements durables dans l'économie réelle en général et dans les technologies et secteurs verts en particulier <sup>(11)</sup>. Il pourrait également être utile pour doter en ressources propres le budget de l'Union européenne <sup>(12)</sup>.

#### 4.4 Taxation du secteur financier

4.4.1 Concrètement, la taxation du secteur financier peut accroître la stabilité et l'efficacité des marchés financiers en réduisant leur volatilité et les effets néfastes d'une prise de risque excessive <sup>(13)</sup>. Il semble donc raisonnable de concevoir des taxes destinées à internaliser les externalités générées par le comportement de ce secteur, pour autant qu'elles contribuent à créer des conditions plus équitables dans le processus de développement et d'harmonisation du marché intérieur européen.

#### 4.4.2 Taxes sur les transactions financières

4.4.2.1 Le CESE a approuvé le principe d'une taxe sur les transactions financière dans son avis sur le rapport de Larosière <sup>(14)</sup>: «Le CESE juge qu'il est nécessaire de passer de la vision à court terme à la vision à long terme, dans laquelle les primes ne reposent pas sur la spéculation. Dans cet esprit le CESE soutient l'idée d'une taxation des transactions financière». L'objectif de cette taxe est de dégager des recettes pour les caisses publiques. Cette nouvelle source de rentrées pourrait servir à soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement, financer des politiques climatiques dans ces pays ou **alléger le fardeau supporté par les finances publiques**. Il découle de cette dernière utilisation que le secteur financier remboursera les subventions publiques. À long terme, ces recettes devraient constituer une nouvelle source générale de recettes publiques <sup>(15)</sup>. En outre, une taxe sur les transactions financières a également des effets de levier

bienvenus, puisqu'elle entraîne des changements de comportement des acteurs du marché.

4.4.2.2 Notons à ce sujet que le Président de la Commission européenne, dans une déclaration en date du 8 septembre 2010, a défendu le principe d'une taxe sur les activités financières.

4.4.2.3 Le Comité estime, dans la continuité de ses prises de positions antérieures, que l'UE et les États membres ont besoin aujourd'hui d'une TTF afin de collecter des recettes destinées à réduire les déséquilibres budgétaires, afin de financer des mesures de relance pour stimuler la croissance et afin de lutter contre les activités purement spéculatives.

#### 4.4.3 Taxes sur les activités financières

4.4.3.1 La taxe sur les activités financières <sup>(16)</sup>, dans sa forme la plus large (méthode par addition), est conçue pour grever la totalité des bénéfices et des rémunérations de l'activité entrepreneuriale des établissements financiers, indépendamment des produits qu'ils commercialisent.

4.4.3.2 Elle pourrait être considérée comme une taxe sur la valeur ajoutée générée par les sociétés du secteur financier qui permettrait de remédier à la contribution fiscale actuellement plus faible de ce secteur, résultant de l'exonération de TVA dont bénéficient bon nombre de ses opérations.

4.4.3.3 Les recettes générées à l'échelle européenne pourraient être consacrées à l'assainissement budgétaire des États membres.

4.4.4 La Commission européenne prévoit, avec l'approbation du Comité, de réaliser une analyse d'impact afin de définir la structure potentielle et les modalités d'application de cette taxation et d'évaluer l'éventail des nouvelles réformes du secteur financier ayant trait au système de garantie des dépôts, aux nouvelles exigences en matière de fonds propres et de liquidités etc. Sur cette base, il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'objectif de lutter contre les déséquilibres budgétaires et, d'autre part, celui de préserver la capacité du secteur bancaire à octroyer des prêts et à contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois. En tout état de cause, aucune décision ne devrait être prise sur cette taxation sans que soit connus les résultats de cette étude.

## 5. Inventer la croissance de demain

5.1 L'Europe est confrontée à des menaces majeures, telles que:

— un monde financiarisé qui échappe à la démocratie politique, qui est partiellement déconnecté de l'économie réelle et qui privilégie les investissements à court terme qui risquent de ralentir le progrès technique. L'abandon des investissements réels au profit des placements financiers freine également le développement de l'emploi, des revenus, de la demande et des budgets publics;

<sup>(9)</sup> Voir l'avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (Refonte)» JO C 347 du 18.12.2010 p. 74, pt. 1.10.

<sup>(10)</sup> Ibidem note à pied de page n° 2.

<sup>(11)</sup> Ibidem note à pied de page n° 4.

<sup>(12)</sup> «Le réexamen du budget européen» COM(2010) 700 final du 19.10.2010.

<sup>(13)</sup> Voir COM(2010) 549 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions - La taxation du secteur financier*.

<sup>(14)</sup> Cf. l'avis du CESE sur le «Rapport de Larosière» JO C 318 du 23.12.2009, p.57.

<sup>(15)</sup> Cf. l'avis du CESE sur «Taxe sur les transactions financières» JO C 44 du 11.02.2011, p. 81, Résumé et conclusions, pt. 1.10.

<sup>(16)</sup> Cette proposition émane du Fonds monétaire international.

— la dislocation des modèles sociaux existants, combinée aux risques liés à un tête à tête États-Unis/grands pays émergents d'où l'Europe serait exclue, et qui remettra en question le marché du travail. Pour faire face aux défis d'aujourd'hui, il convient de dégager les axes politiques qui inventent la croissance de demain.

5.2 Pour revenir à une croissance intelligente, durable et inclusive, l'Union s'est dotée de la stratégie Europe 2020. S'appuyant sur une coordination renforcée des politiques économiques, cette nouvelle stratégie vise à s'attaquer aux principaux freins à la croissance au niveau de l'UE, y compris ceux qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur et aux infrastructures, ainsi qu'à la nécessité d'une politique énergétique commune et d'une nouvelle politique industrielle ambitieuse. Le Conseil européen a insisté sur le fait que toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer cette stratégie et que celle-ci comportera une dimension extérieure marquée<sup>(17)</sup>.

5.3 Le CESE a créé un Comité de pilotage qui travaille en étroite collaboration avec ses sections spécialisées, la CCMI, les CES nationaux et les observatoires sur la mise œuvre de la stratégie, et plus particulièrement sur les sept initiatives phares qui visent à stimuler les progrès en termes de croissance et d'emploi. Dans ce contexte, le Comité va rendre des avis sur les «initiatives phares» pour atteindre les «cinq objectives» de cette stratégie. Il convient de mener une réflexion approfondie concernant **les secteurs, les acteurs et les actions** prioritaires afin de déterminer la manière de mettre en œuvre cette nouvelle stratégie.

5.4 **Les secteurs prioritaires.** D'un point de vue sectoriel, sans que cela soit exhaustif, énumérons certains moteurs de cette croissance, parfois présents aujourd'hui mais le plus souvent en devenir, parce qu'à haute valeur ajoutée, de haute technologie et porteurs d'une forte croissance potentielle. Il va de soi que leur contenu relève ici tout autant de l'industrie que des services:

- énergie dé-carbonée, transports et bâtiments verts qui induisent - «Les emplois verts»<sup>(18)</sup>;
- «L'Économie des séniors»: bio-ingénierie au service de la santé, sciences du vivant<sup>(19)</sup>;
- biotechnologie<sup>(20)</sup>;

<sup>(17)</sup> Voir Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 et Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

<sup>(18)</sup> Cf. l'avis du CESE «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique» JO C 44 du 11.02.2011, p. 110.

<sup>(19)</sup> Cf. l'avis du CESE «Sciences du vivant et biotechnologie: une stratégie pour l'Europe. Rapport d'avancement et orientations pour l'avenir» JO C 234 du 30.09.2003, p. 13.

<sup>(20)</sup> Cf. l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission vers une vision stratégique des sciences du vivant et de la biotechnologie: document de consultation» JO C 94 du 18.04.2002, p. 23.

- société numérique, les nanotechnologies<sup>(21)</sup>, la robotique;
- agronomie et hydraulique pour répondre à la limitation des terres arables, repenser aussi les processus de fabrication pour les rendre plus économes en matières premières, le traitement des terres rares;
- recherches dans chacun des secteurs industriels de processus et modes de développement moins carbonés façonnant une nouvelle conception de la politique industrielle;
- etc.

5.4.1 L'éducation doit également être un secteur prioritaire en appui de tous les autres. Elle est l'un des éléments indispensables de la croissance, car elle favorise la formation d'un capital humain qui est indispensable à son développement. De ce point de vue, il convient de veiller à ce qu'il y ait adéquation des qualifications aux besoins du marché de l'emploi.

#### 5.5 Les actions prioritaires au service de la croissance

5.5.1 L'approfondissement du marché unique européen doit constituer, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, une priorité de l'Union européenne. Le CESE estime que ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de parvenir à des progrès significatifs en matière de croissance économique forte, soutenue et plus équitable dans le développement des États membres.

#### 5.5.2 Pour la mise en œuvre d'une politique industrielle efficiente

5.5.2.1 Les sens de l'expression «politique industrielle» a beaucoup changé au cours des années. Il est donc important d'isoler les principes qui permettent de le définir rigoureusement et dans une perspective adaptée à la période.

- Il convient tout d'abord de préciser les secteurs à privilégier<sup>(22)</sup>. Ensuite, les modalités d'action devront être évidemment très diversifiées. Dans certains cas, comme par exemple l'énergie, il s'agira de grands projets européens. Dans d'autres cas, de financements en capital. Ou encore, dans le cas de jeunes pousses et des entreprises en développement, de soutenir l'émergence de nouvelles technologies. En tout état de cause, cette politique industrielle devra être conçue en ayant pour objectif tant le marché intérieur que les exportations.
- Enfin, la contrainte est de trouver les moyens de financer cette politique industrielle et la croissance à long terme qu'elle peut induire dans une période de réajustement budgétaire. Un des leviers consisterait à orienter massivement l'épargne européenne vers des investissements productifs de long terme<sup>(23)</sup>, économiquement et socialement rentables, c'est-à-dire riches en création d'emplois. La difficulté peut résider dans l'existence d'une forte aversion au risque. Celle-ci pourrait être surmontée par des montages

<sup>(21)</sup> Cf. l'avis du CESE «Nanosciences et nanotechnologies: un plan d'action pour l'Europe 2005-2009» JO C 185 du 8.08.2006, p. 1.

<sup>(22)</sup> Cf. pt. 5.4.

<sup>(23)</sup> Cf. pt. 4.2.3.

spécifiques de répartition des risques entre la puissance publique et les investisseurs privés, où la puissance publique supporte le risque majeur du long terme, à la manière d'un réassureur. Une autre voie est envisageable: celle de créer un grand emprunt européen <sup>(24)</sup>.

5.5.2.2 Mais pour développer un système productif équilibré et solide, il faut évidemment solliciter deux politiques majeures: la politique fiscale et la politique de l'emploi. Sur la première, on se reportera au point 4.3.1, sur la seconde, la contrainte majeure consistera à activer le potentiel de participation au marché de l'emploi, et donc également à intégrer de manière massive des jeunes et des seniors. Il faudra aussi dans le même temps, proposer une offre large de services de haute qualité pour la garde des enfants afin d'aider les parents dans leur activité professionnelle <sup>(25)</sup>.

### 5.5.3 Pour un «Small Business Act» européen

5.5.3.1 C'est une proposition mainte fois avancée, jamais parfaitement réalisée et pourtant nécessaire. Le SBA américain, par exemple, est un outil d'une grande efficacité, puisqu'il permet de financer tant l'innovation que l'investissement traditionnel et de garantir une partie des marchés publics au PME. Le sujet porte à la fois sur les jeunes pousses et sur les entreprises à croissance rapide. Le SBA européen, comme son homologue, doit mettre en œuvre une palette d'instruments, concernant aussi bien les marchés publics que le financement. Le CESE propose donc un SBAE ambitieux <sup>(26)</sup>.

### 5.5.4 Pour une politique d'éducation, de recherche-développement et d'innovation

5.5.4.1 On pourra sur ce point se reporter aux nombreux avis élaborés par le Comité <sup>(27)</sup>. Celui-ci a toujours indiqué, en substance, que la R&D et l'innovation étaient des activités centrales qui détermineraient, pour demain, la place de l'Europe dans le monde au regard de la priorité et des moyens que celle-ci accorderait à ces disciplines.

5.5.4.2 Dans cette époque marquée par les contraintes budgétaires, l'UE et les États membres doivent continuer d'investir dans l'éducation, la recherche - développement et l'innovation. Ces investissements doivent non seulement échapper aux compressions budgétaires, mais être

intensifiés <sup>(28)</sup>. Ne pas faire cela conduirait inéluctablement à un appauvrissement de l'UE, synonyme de pertes d'emplois et à une dégradation des conditions de vie de ses citoyens.

5.5.4.3 L'Union devrait veiller à une meilleure adaptation de la législation fiscale à l'objectif de créer des mesures incitant l'industrie à investir davantage dans la recherche et le développement <sup>(29)</sup>. Cette adaptation devrait notamment permettre de soutenir le développement des PME principalement orientées vers la R&D au cours des premières années de leur activité. Compte tenu du rôle stratégique que jouent les PME dans l'économie européenne, le CESE préconise que chaque État membre utilise un dosage optimal d'incitations fiscales possibles afin de faciliter la survie et la croissance des PME au sein de son économie <sup>(30)</sup>. Dans le même temps, il conviendrait également de promouvoir ou d'intensifier des projets communs entre organismes de recherche et PME sous l'égide, par exemple, d'agences publiques de recherche (nationale ou européenne), afin de soutenir la coopération entre ces acteurs.

5.5.4.4 Afin que la R&D soit efficiente, les chercheurs et les innovateurs doivent être en mesure de travailler et de coopérer sur l'ensemble du territoire de l'UE aussi aisément qu'à l'intérieur des frontières nationales. Pour ce faire, «l'Espace européen de la recherche» <sup>(31)</sup>, qui doit être achevé d'ici quatre ans, devra mettre en place les structures nécessaires pour une véritable libre circulation de la connaissance, qui est la véritable plus-value que l'Union apporte aux secteurs nationaux de la recherche.

5.5.4.5 Par ailleurs, nombre d'obstacles doivent être réduits, sinon éliminés: il y a lieu d'améliorer l'accès au financement, notamment pour les PME, de rendre abordables les coûts des droits de propriété intellectuelle, de fixer des objectifs plus ambitieux et d'adopter une approche stratégique de l'utilisation des budgets importants alloués aux marchés publics. Dans l'immédiat, il conviendrait de parvenir, de façon extrêmement urgente, à un accord sur le brevet européen. La mise en place d'une coopération renforcée sur ce sujet pourrait être une solution transitoire à envisager.

5.5.4.6 La stratégie de Lisbonne prévoyait que l'UE devait consacrer 3 % de son PIB à la R&D, dont les deux tiers devraient provenir du secteur privé. Nous en sommes loin. Pourtant, il importe au plus haut point de réaliser cet objectif qui permettrait à l'horizon 2020 de créer 3,7 millions d'emplois et d'augmenter le PIB annuel de près de 800 milliards d'Euros d'ici à 2027 <sup>(32)</sup>. Plus que jamais, cette réalisation doit demeurer la priorité de l'Union.

<sup>(24)</sup> Ibidem note à pied de page n° 19.

<sup>(25)</sup> Cf. l'avis du CESE «Examen annuel de la croissance - Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise», JO C 132 du 3.05.2011, p. 26, pt. 4.2.

<sup>(26)</sup> Cf. l'avis du CESE «Think Small First: Priorité aux PME - Un «Small Business Act» pour l'Europe», JO C 182 du 4.08.2009, p. 30.

<sup>(27)</sup> En particulier ceux concernant le 7<sup>e</sup> Programme cadre de R&D et notamment l'avis «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (2007-2013)», JO C 65 du 17.03.2006, p. 22.

<sup>(28)</sup> «Initiative phare Europe 2020: une Union de l'innovation» COM(2010) 546 final du 6.10.2010.

<sup>(29)</sup> Cf. l'avis du CESE «Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement», JO C 10 du 15.01.2008, p. 83.

<sup>(30)</sup> Cf. avis du CESE sur le thème «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation»: JO C 325 du 30.12.06 p.16, pt. 3.5.

<sup>(31)</sup> Cf. l'avis du CESE «Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche: une profession, des carrières multiples» JO C 110 du 30.04.2004, p. 3; et l'avis CESE «Livre vert - L'Espace européen de la recherche: nouvelles perspectives» JO C 44 du 16.02.2008, p. 1.

<sup>(32)</sup> Cf. P. Zagamé, Les coûts d'une Europe non innovante (2010).

5.5.4.7 Enfin, la mise en place de pôles de compétitivité a été une initiative très positive dans un certain nombre de pays européens. Afin de leur donner plus d'ampleur, plus de moyens, plus de missions, la création d'un réseau européen est vraisemblablement la meilleure voie pour améliorer le rapport entre recherche et innovation, dès lors que leur gouvernance associe bien l'ensemble des acteurs.

## 6. La société civile

6.1 Il convient de souligner qu'en raison, notamment, des nombreuses conséquences des ajustements budgétaires et de la

recherche des chemins de la croissance sur la vie quotidienne des citoyens, le dialogue social et le dialogue civil doivent être exemplaires aussi bien au niveau des États membres que de l'Union européenne.

6.2 La société civile, notamment les CES nationaux ou les organismes en faisant fonction, doit être consultée et intervenir en amont des choix. Un degré élevé de partenariat social doit exister car il ne saurait y avoir de choix viables et réussis à moyen et long terme sur un sujet aussi sensible sans une acceptabilité des réformes par les citoyens.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Autonomisation sociale et intégration des citoyens rom en Europe» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/03)

Rapporteur: **M. TOPOLÁNSZKY**

Par lettre en date du 15 novembre 2010, M. Péter GYÖRKÖS, ambassadeur, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la présidence hongroise et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème

*«Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe»*

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 3 voix contre et aucune abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN:

1.1 salue et apprécie au plus haut point tous les efforts déployés jusqu'à présent par l'Union européenne afin de réduire la ségrégation des Roms<sup>(1)</sup> et de favoriser leur intégration sociale, grâce aux résolutions et actes réglementaires élaborés par ses institutions, à la création de structures de coopération ainsi qu'à la mise à disposition des Fonds structurels et d'autres instruments financiers;

1.2 attire par ailleurs l'attention sur le fait que ces efforts, dans leur ensemble, n'ont pas permis de manière décisive de remédier à la discrimination subie par une bonne partie des Roms ni d'améliorer leur qualité de vie et leurs chances dans la vie, et que leur situation s'est en outre encore dégradée à certains égards;

1.3 souligne que cette situation problématique ne pourra être changée que grâce à une stratégie paneuropéenne intégrée, coordonnée et cohérente ainsi qu'à un programme d'action déterminé, systémique dans l'ensemble des politiques et mis en œuvre au niveau national, en mesure de rendre aux individus concernés et à leurs communautés les compétences et le pouvoir de décision concernant leur propre destin (autonomisation) et de se concrétiser réellement au niveau des collectivités locales (subsidiarité);

1.4 accueille dès lors favorablement les idées contenues dans la communication<sup>(2)</sup> de la Commission européenne concernant

un cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 et prête une grande importance à leur mise en œuvre tant au niveau de l'Union que des États membres, dont il souhaite être le partenaire engagé;

1.5 estime dans le même temps que cette stratégie attendue depuis longtemps n'a pas été à même de répondre suffisamment aux attentes qu'elle a suscitées; elle aurait pu être plus ambitieuse, plus concrète et mieux structurée;

1.6 considère que les éléments suivants pourraient être proposés aux États membres comme les trois piliers, à mettre en œuvre de manière coordonnée, d'une politique d'intégration des Roms envisageable et réalisable, spécifiquement mais non exclusivement représentative de la nature, des problèmes et des axes stratégiques de leur résolution:

- a) «politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité» – déconcentration des dysfonctionnements sociaux et réduction de la pauvreté et du dénuement extrêmes,
- b) «politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale»,
- c) «politique générale antiraciste et publicité»;

1.7 souligne qu'il faut associer les représentants locaux de la société civile, les spécialistes scientifiques et les partenaires sociaux aux phases de consultation, d'élaboration et de mise en œuvre des actions politiques et souligne qu'il est capital d'y associer activement les représentants et les membres des groupes et communautés roms, tant lors de leur préparation que lors de leur mise en œuvre, à tous les niveaux (européen, national, régional et local), conformément aux intentions qu'expose la communication adoptée par la Commission;

<sup>(1)</sup> Le présent document se fonde sur la définition posée par l'avis du Comité des régions sur «L'intégration sociale et économique des Roms en Europe» (JO C 42 du 10.2.2011, p. 23), à savoir: «...le terme "Rom" utilisé dans le présent document est un terme générique qui inclut également d'autres groupes de population (Sinti, Gitans, Travellers au Royaume-Uni et en Irlande, Kalé, Camminanti, Ashkali, etc.) qui présentent des caractéristiques culturelles similaires et qui partagent avec les Roms une histoire de marginalisation et d'exclusion sociale au sein de la société européenne...»

<sup>(2)</sup> COM(2011) 173 final.

1.8 souligne qu'il y a lieu de représenter de manière résolue l'intérêt général, et insiste donc sur la nécessité d'une programmation et d'une mise en œuvre systématiques, sur la coordination des politiques, sur l'importance du processus local d'élaboration des politiques, sur le caractère essentiel d'approches différenciées et fondées sur les besoins effectifs, sur la présentation d'informations factuelles, ainsi que sur la systématisation continue de l'évaluation cohérente;

1.9 attire l'attention du Conseil sur la nécessité de trouver une solution pour rendre à ceux d'entre les Roms qui n'en disposent plus pour quelque raison, l'attestation de leur nationalité, gage d'un accès sans discrimination à la citoyenneté européenne et de maintenir cette injustice en haut de l'Agenda tant qu'elle n'est pas résolue;

## 2. Introduction

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN:

2.1 approuve l'analyse présentée par la Commission européenne dans son rapport sur les Roms en Europe <sup>(3)</sup>, ainsi que les propositions figurant dans sa communication sur «*L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*» <sup>(4)</sup>;

2.2 soutient l'avis du Comité des régions sur «*L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*» <sup>(5)</sup>, selon lequel il convient de reconnaître l'importance stratégique particulière des collectivités et communautés locales, de les soutenir et de mener une politique régionale intégrée;

2.3 réitère la proposition qu'il avait déjà avancée dans son avis exploratoire sur «*L'intégration des minorités – Les Roms*» <sup>(6)</sup>, en particulier concernant l'extension des processus existant dans le cadre de la MOC, ainsi que la position déterminée qu'il avait adoptée dans sa résolution sur «*La situation des Roms dans l'Union européenne*» <sup>(7)</sup>, affirmant sa volonté de défendre les droits fondamentaux de tous les citoyens européens et de faire reculer, dans tous les pays, toute forme de discrimination, de racisme et de xénophobie à l'égard des minorités nationales;

2.4 réitère le message qu'il a formulé dans son avis sur «*L'intégration et l'agenda social*», à savoir qu'il est nécessaire d'intensifier la lutte contre la discrimination, en développant les instruments législatifs existants, ainsi qu'en renforçant les politiques publiques et les engagements sociaux en faveur de l'intégration <sup>(8)</sup>.

2.5 souscrit très largement à l'analyse et aux propositions présentées par le Parlement européen dans son rapport sur la «*Stratégie européenne pour l'intégration des Roms*» <sup>(9)</sup>;

2.6 approuve totalement et fait siennes les valeurs de non-discrimination et d'intégration des exclus énoncées dans la stratégie de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux de l'UE;

2.7 adhère aux dix principes de base communs – désormais largement acceptés – définis dans le cadre de la coopération au sein de la «*Plateforme européenne intégrée pour l'inclusion des Roms*», et attire l'attention sur leur application au niveau des États membres <sup>(10)</sup>;

2.8 apprécie au plus haut point la mise à disposition des Fonds structurels et d'autres instruments de financement nationaux, régions et locaux pour la réalisation des politiques d'intégration des Roms <sup>(11)</sup>, et propose, pour assurer leur autonomisation sociale, de garantir le financement de ces politiques au moyen de procédures adaptées et de fournir une assistance technique appropriée qui tienne compte des multiples facettes de cette question, comme l'accès aux soins de santé, la formation professionnelle, l'emploi et le logement;

2.9 accueille favorablement les idées contenues dans le document de la Commission européenne concernant un cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 et prête une grande importance à leur mise en œuvre tant au niveau de l'Union que des États membres, dont il souhaite être le partenaire engagé;

2.10 estime cependant que, bien qu'attendu de longue date, le document n'a pas pleinement répondu aux attentes qu'il avait suscitées. Le CESE pense qu'il convient de mieux définir et d'explicitier plus avant le système d'objectifs au regard des tâches qui nous attendent et souligne l'importance d'un débat paneuropéen et social ouvert sur cette question. Afin d'en garantir le succès, le CESE insiste sur la nécessité de mécanismes d'évaluation et d'indicateurs de performance. Pour cette raison, les conclusions que le Conseil a adoptées en mai et que le Conseil européen s'apprête à approuver en juin constituent à ses yeux un élément d'une importance toute particulière, tant du point de vue social qu'opérationnel;

2.11 constate que l'exclusion des Roms et la discrimination à leur égard a un coût social important et s'accompagne de dépenses publiques non négligeables, tandis que leur intégration peut avoir un intérêt économique manifeste <sup>(12)</sup>;

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 400 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 133 final.

<sup>(5)</sup> Avis du Comité des régions sur «*L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*» (JO C 42 du 10.2.2011, p. 23).

<sup>(6)</sup> JO C 27 du 3.2.2009, pp. 88-94.

<sup>(7)</sup> JO C 48 du 15.2.2011, p. 1.

<sup>(8)</sup> JO C 347, 18.12.2010, p. 19-27.

<sup>(9)</sup> Projet de rapport du Parlement européen, 2010/2276 (INI) du 24.11.2010.

<sup>(10)</sup> Nous insistons particulièrement sur les principes suivants: «*Un ciblage spécifique mais pas exclusif*», «*Une approche interculturelle*» et «*Un objectif final de pleine inclusion des Roms dans la société ordinaire*».

<sup>(11)</sup> Fonds social européen, Fonds européen de développement régional, Instrument d'aide de préadhésion (IAP), Fonds européen agricole pour le développement rural / Banque mondiale, Programme des Nations unies pour le développement.

<sup>(12)</sup> «*La grande majorité des Roms en âge de travailler ne disposent pas d'une formation suffisante pour réussir sur le marché de l'emploi. (...) En conséquence, les pays européens perdent chaque année des millions d'euros, qu'il s'agisse de productivité ou de recettes budgétaires pour les gouvernements. (...) Les bénéfices budgétaires annuels qui résulteraient de la résorption des écarts de taux d'emploi seraient bien supérieurs au coût total des investissements dans l'instruction publique de tous les enfants roms. (...) La part des Roms dans la population en âge de travailler augmentera, en raison du vieillissement des populations "majoritaires" en Europe centrale et orientale. Parvenir à l'égalisation du taux d'emploi des Roms est capital afin de supporter les coûts croissant pour les États des retraites, de la santé et des autres coûts liés au vieillissement.*» «*Economic costs of Roma exclusion*» («*Le coût économique de l'exclusion des Roms*»), Banque mondiale, 2010.

2.12 est favorable et participe aux activités majeures menées dans le cadre du réseau EURoma, de la décennie de l'inclusion des Roms, du sommet européen sur l'inclusion des Roms, du sommet de l'égalité, de la plateforme européenne intégrée pour l'inclusion des Roms, de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que d'autres coopérations, tout en représentant les intérêts de la société civile au sens large;

2.13 souligne que l'Union européenne et ses institutions ont d'ores et déjà fourni des efforts substantiels en matière de réglementation, d'orientation et de financement, afin d'élaborer, de faire adopter et de mettre en œuvre des politiques d'intégration en faveur des Roms;

2.14 relève toutefois avec inquiétude que ces efforts, dans leur ensemble, n'ont pas permis de manière décisive de remédier à la discrimination subie par une bonne partie des Roms, d'améliorer leur qualité de vie et leurs chances dans la vie et qu'en outre, leur situation s'est encore dégradée à certains égards. Force est de constater que même si la grande majorité des Roms sont des citoyens de l'Union, ayant les mêmes droits et obligations que tout citoyen d'un autre État membre, ils sont victimes d'une discrimination grave et constante sur le marché de l'emploi, en matière d'éducation, de logement, de soins de santé et d'accès aux services publics, ainsi que de libre circulation;

2.15 est conscient que les groupes de Roms connaissent des situations assez différenciées. En effet, si un grand nombre d'entre eux sont bien intégrés dans leur milieu de vie, qu'il soit urbain ou rural, d'autres vivent dans la pauvreté et l'extrême dénuement et connaissent une exclusion permanente. Enfin, une petite partie d'entre eux ont un mode de vie nomade, qui leur est propre et qui dérange leur environnement;

2.16 réaffirme qu'il est capital d'autonomiser les personnes qui vivent dans la pauvreté et qui sont victimes de discriminations. Pouvoir pleinement disposer de soi-même requiert d'avoir un libre choix. De manière générale, mettre en œuvre des politiques d'intégration suppose un facteur décisif: que les individus aient la force, les instruments et le pouvoir nécessaires pour qu'ils puissent façonner leur propre destin. C'est la raison pour laquelle il y a lieu que la politique dans sa totalité ainsi que ses domaines d'action spécialisés favorisent la possibilité pour les intéressés - dans le cadre de l'État de droit - de décider eux-mêmes de leur propre destinée.

2.17 est convaincu qu'il ne faut pas accorder aux Roms de droits spéciaux mais qu'il y a lieu de respecter pleinement leur citoyenneté européenne, tout en leur garantissant tous les droits fondamentaux de l'UE, ainsi que tous les droits des citoyens, de veiller à leur respect et de sanctionner tout manquement à cet égard, surtout dans les cas où les personnes chargées de faire respecter la loi agissent de façon non égalitaire et discriminatoire;

2.18 fait remarquer que parmi les Roms, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées souffrent d'exclusion de manière disproportionnée et que la crise sociale et économique ne fait que renforcer ces phénomènes négatifs;

2.19 fait part de sa conviction que cette situation problématique ne pourra être changée que grâce à un programme stratégique intégré, coordonné et cohérent ainsi qu'une approche résolue et systémique dans l'ensemble des politiques; le Comité se réjouit de ce que les organes et institutions de l'UE (y compris le CESE) unissent leurs forces à celles du gouvernement hongrois, assurant la présidence du Conseil, afin de mettre en place les conditions générales nécessaires à la résolution du problème; recommande de tenir au cours de la présidence polonaise une Conférence ministérielle afin de débattre des expériences acquises et des résultats obtenus.

### 3. Recommandations politiques <sup>(13)</sup>

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN:

3.1 constate que, dans les approches traditionnelles, la définition du groupe cible des Roms repose sur la perception par la majorité de la société de ce qu'est un Rom. Cette optique peut être utile, par exemple du point de vue de la recherche, et efficace pour évaluer la nature de l'exclusion sociale mais tout mode d'identification reposant sur les signes extérieurs d'appartenance raciale est contraire aux droits humains fondamentaux et notamment au droit de définir sa propre identité, improductif et politiquement intenable;

3.2 préconise, à rebours des approches traditionnelles, que les États membres, en respectant les valeurs fondamentales de la stratégie-cadre adoptée, satisfassent dans le même temps à l'exigence «spécifique mais non exclusive» des 10 principes de base adoptés par la plateforme pour l'inclusion des Roms. Dans le cadre des quatre domaines d'action que définit la communication de la Commission, à savoir: l'accès à l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement, ils devraient intégrer trois angles politiques et stratégiques révélateurs de la nature des problèmes et des possibilités d'action et qui constituent ensemble les trois piliers d'une politique d'intégration des Roms envisageable et réalisable:

- a) «politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité – déconcentration des dysfonctionnements sociaux et réduction de la pauvreté et du dénuement extrêmes,»
- b) «politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale,»
- c) «politique générale antiraciste et publicité»;

3.3 «Politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité» – accès universel, déconcentration de l'exclusion et réduction de la pauvreté et du dénuement extrêmes:

3.3.1 plutôt que de se concentrer sur les caractéristiques ethniques ou raciales, une politique d'intégration non discriminatoire doit traiter les problèmes liés à l'exclusion sociale mais indépendants des signes raciaux, par exemple l'enseignement, l'emploi (entre autres, sous des formes telles que la création d'entreprises, l'emploi indépendant, etc.), la santé et le logement,

<sup>(13)</sup> Cette partie reprend des recommandations portant sur les politiques dans leur ensemble ou sur leur contexte mais ne peut, pour des raisons de concision, aborder en détail les questions relatives à chaque politique.

comme l'indique la communication de la Commission. Elle doit prendre en considération la concentration spatiale des handicaps socioéconomiques indépendamment du groupe de personnes touchées par l'exclusion, quelle que soit sa composition, ethnique ou autre, et, en suivant la voie indiquée par la stratégie Europe 2020, considérer comme une priorité la résolution de deux problèmes spécifiques;

3.3.2 le premier est l'application cohérente du critère de «plein accès». Le «plein accès» englobe, outre la suppression des effets discriminatoires sur le plan juridique, l'accessibilité physique et l'utilisabilité, l'adaptation aux besoins, l'abordabilité ainsi que l'exigence d'une qualité correspondant à des normes. Outre la suppression des obstacles juridiques, l'objectif est de «rapprocher» les institutions de service public des zones d'habitation où le taux de population rom est élevé, et d'améliorer les conditions en matière de transports pour accéder à ces institutions et aux services auxquels leur situation leur donne le droit de recourir;

3.3.3 la concentration de l'exclusion est caractérisée par deux formes principales: la concentration spatiale et résidentielle, ainsi que, dans le cas des fournisseurs de services et des services publics en contact avec les personnes en situation d'exclusion, la concentration institutionnelle (effet de ségrégation institutionnelle).

3.3.4 on peut parvenir à faire décroître la concentration de l'exclusion, d'une part, en portant l'attention sur une amélioration ciblée des conditions institutionnelles et des quartiers d'habitation les plus pauvres et les moins conformes aux normes et d'autre part, en mettant fin aux situations d'isolement, c'est-à-dire en menant des réformes d'intégration institutionnelle visant à renforcer consciemment les mélanges et les contacts;

3.3.5 le plein accès est un domaine essentiel des objectifs fondamentaux de la stratégie de Lisbonne: les activités relatives au marché du travail et à d'autres aspects sociaux, le renforcement de la mobilité ou encore l'éducation sont toujours, en conséquence, des priorités majeures. Les documents stratégiques de ces dernières années mettent un accent renouvelé et plus fort qu'autrefois sur les questions de santé et en particulier de santé publique, ainsi que sur les politiques du logement et de développement urbain, en insistant sur la suppression des habitats isolés, des campements, et d'autres lieux de ségrégation, ainsi que sur le développement des économies locales, des initiatives communautaires, des microentreprises (travailleurs indépendants), des petites et moyennes entreprises et des services communaux gérés par le secteur public ou le secteur privé (ONG). L'harmonisation des stratégies de lutte contre la pauvreté des enfants et des stratégies pour les Roms est une question de première importance (soutenir l'accès des mères à l'emploi par un renforcement de la prise de responsabilité de la collectivité dans l'éducation des enfants; assurer un plein accès aux accueils préscolaires et de développement précoce, et rester attentif aux subventions et aux mesures d'incitation à l'éducation ainsi qu'à la formation complémentaire accordées aux enfants de parents vivant dans la pauvreté);

3.4 la politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale;

3.4.1 il est absolument essentiel que ceux qui se réclament d'une même identité puissent, de leur propre chef, choisir leur destinée, avec les pairs qu'ils auront choisis, et en tant que communauté, qu'ils puissent entretenir la langue, la culture, les coutumes, etc., qui constituent le fondement de leur identité. C'est la raison pour laquelle la stratégie nationale d'intégration des Roms doit ouvrir la voie pour que ceux qui se réclament de l'identité rom puissent constituer leurs propres communautés, leur propre espace public (médias) et leurs propres organisations, et en assurer le fonctionnement, comme c'est le cas pour tout autre groupe minoritaire touché par l'exclusion sociale. Il est tout aussi important que les institutions et organes étatiques et non étatiques d'auto-organisation des Roms jouissent des mêmes possibilités en matière d'organisation des minorités que d'autres minorités nationales, et que le soutien financier qui leur est accordé soit le cas échéant proportionnel à leurs effectifs par rapport au soutien financier accordé à d'autres minorités ethniques nationales;

3.4.2 une condition préalable, pour cela, est que l'interculturalité, une interaction et une communication vivantes dans les deux sens et l'intégration, au plan des principes, de la théorie et des bonnes pratiques communautaires et institutionnelles en Europe, deviennent de véritable facteurs d'action et entrent dans l'expérience quotidienne;

3.4.3 l'élément clé des politiques d'affirmation est que les citoyens qui appartiennent à une minorité puissent faire entendre leur voix et que leurs intérêts puissent être représentés. Il y a lieu de soutenir les instruments et les voies qui contribuent à ce qu'ils puissent faire apparaître leurs handicaps sociaux, et mener une lutte politique pour atténuer ces handicaps.

3.4.4 Les politiques d'autonomisation devraient appuyer les actions positives afin de promouvoir l'entrée des Roms sur le marché du travail, ainsi que leur progression vers des postes élevés dans le monde de l'entreprise, de l'administration publique, de la politique, des médias, des sciences et des arts, tout en les aidant à créer leurs propres petites et moyennes entreprises.

### 3.5 Politique antiraciste

3.5.1 Le groupe cible de la stratégie contre le racisme est constitué par la société tout entière; son action politique est animée par la conviction suivant laquelle dans un monde dynamique, en développement, juste et humain, les hommes doivent, fondamentalement, acquérir leur place dans la société sur la base de leurs compétences et de leurs talents, et ce ne sont pas des avantages ou des handicaps acquis par leur naissance qui doivent déterminer leurs possibilités d'avancer dans la vie. De même, ils ne devraient pas avoir à subir les retombées négatives de l'exclusion dont ils sont les victimes. Les caractéristiques héritées et non modifiables, telles que le sexe, l'origine et la religion ne peuvent pas constituer une cause de discrimination. Pour parvenir à ce que ces principes trouvent leur traduction dans la réalité, l'arsenal le plus puissant est constitué par la législation anti-discrimination. La pleine mise en œuvre de la législation européenne contre les discriminations à l'échelon national, dans les différents domaines d'action et dans les systèmes réglementaires, devrait également y contribuer. La force de cette législation ne réside cependant pas exclusivement dans les sanctions et dans leur effet dissuasif, mais dans le fait que les citoyens respectueux de la loi, qui constituent la majorité d'une société démocratique, s'efforcent de vivre dans le respect de l'esprit et de la lettre de la loi.

3.5.2 Étant donné qu'il est plus difficile de «dissuader» les gens ou d'«ébranler» leurs préjugés, leur racisme, en utilisant une argumentation rationnelle, les politiques antiracistes se fondent principalement sur des modèles comportementaux et des schémas de communication qui diffusent une image positive des modèles de communication non violente, de coopération et de résolution de problèmes fondées sur des intérêts rationnels; elles condamnent, en revanche, les formes de comportement fondées sur des préjugés et sur la haine, agressives et racistes. À cet égard, les faiseurs d'opinion, notamment l'élite politique et médiatique, ont une responsabilité toute particulière.

### 3.6 Le renforcement du caractère «tangibile» de la stratégie

3.6.1 L'UE est parvenue à des avancées importantes dans les divers domaines d'action, au cours des deux dernières décennies, en matière d'évaluation objective de l'exclusion sociale et de la lutte contre l'exclusion, et pour incorporer les résultats de cette évaluation dans les politiques sociales. L'existence de données est une condition sine qua non pour pouvoir appliquer et évaluer les domaines d'action adéquats. Malgré les efforts menés jusqu'à présent, des données suffisantes font toujours cruellement défaut, que ce soit concernant la population ou en matière de groupes cibles. Au vu des objectifs de la stratégie, il est important que soient effectués des progrès dans les domaines suivants:

3.6.2 «Politique d'intégration neutre sur la plan de la race et de l'ethnicité»: En développant encore davantage les méthodes d'évaluation des diverses formes de pauvreté et de privation, il y a lieu de fournir des efforts pour mesurer la concentration de l'exclusion, et pour faire apparaître les effets des mesures mises en place au titre des politiques concernées. Le Comité recommande qu'Eurostat et les bureaux de statistiques des États membres ajoutent aux indicateurs d'exclusion des indicateurs de pauvreté et d'exclusion extrêmes et qu'ils développent les principes d'une méthode de mesure et de traitement statistiques permettant d'estimer la pauvreté et la privation extrêmes.

3.6.3 Sur cette base, il convient que les États membres identifient, dans le cadre de leurs stratégies, les unités territoriales (agglomérations, bidonvilles, banlieues, campements, quartiers isolés, communautés rurales etc.) caractérisées par un niveau particulièrement élevé de concentration de formes d'exclusion et d'exclusion extrême en zone habitée, indépendamment du fait que ces zones soient considérées ou non par l'opinion publique comme habitées par des Roms. Le Comité préconise que les États membres conçoivent des stratégies d'urbanisme visant à supprimer ces zones ou à les rendre habitables et mettent en place les mécanismes fondés sur des éléments probants qui sont nécessaires au suivi de ces stratégies.

3.6.4 «Politique de soutien à l'autonomisation des Roms»: on ne peut faire apparaître l'existence de handicaps et de désavantages que si ceux qui se réclament de leur identité ethnique demandent eux-mêmes à être inscrits aux registres publics au titre de cette minorité. À défaut d'une telle demande, en revanche, il faut interdire catégoriquement et résoudre que toute mention relative à une «minorité», se fondant sur des distinctions de race, soit portée aux registres nationaux. Compte tenu de la nature particulièrement sensible des données relatives aux minorités ethniques, il convient de garantir par tous les moyens, d'une part, une protection maximale des données personnelles, mais de l'autre, une publicité maximale des données agrégées relatives aux minorités.

3.6.5 Parallèlement à la réduction de l'exclusion et de la pauvreté et à l'atténuation de leurs formes extrêmes, le Comité suggère de soutenir des programmes linguistiques, culturels, éducatifs et communautaires de développement de la communauté rom, qui soient véritablement capables d'atteindre leurs compatriotes roms.

3.6.6 «Politique antiraciste»: Sur la base des recherches menées à l'échelon de l'UE et au niveau national, il convient de permettre le suivi de l'évolution des préjugés relatifs aux Roms, de leurs occurrences dans les différents groupes de population, et des incidences des politiques sur le développement des préjugés ethniques et du racisme. Il est nécessaire de mettre en place des programmes de sensibilisation et de conscientisation de la société visant à lutter contre les attitudes d'exclusion et les préjugés racistes que l'on peut observer dans la population. Il conviendra par ailleurs de veiller à leur suivi régulier.

3.6.7 Le Comité recommande vivement de suivre non seulement l'évolution des préjugés et du racisme, mais également les incidences positives et les bénéfices sociaux des initiatives des pouvoirs publics et de la société civile, ainsi que les bonnes pratiques qui visent à réduire les préjugés et la xénophobie envers les Roms et à améliorer l'intégration interculturelle inclusive.

### 3.7 Aspects d'intérêt général dans la mise en œuvre à l'échelon national

3.7.1 Complexité: le Comité attire l'attention sur le fait qu'il est nécessaire de faire évoluer les mesures visant à renforcer le rôle positif des Roms dans la société, à améliorer leurs conditions de vie, à accroître leur intégration, et ce dans des domaines d'action très divers; ces mesures doivent accéder au rang de politiques systématiques. Pour y parvenir, il y a lieu, d'une part, d'articuler les uns aux autres les éléments des domaines d'action et, d'autre part, d'organiser des liens intersectoriels de bonne gouvernance et, enfin, de procéder à une mise en œuvre systématique au niveau politique. Pour cela, il est nécessaire que tous ceux qui procèdent à la mise en œuvre adoptent une approche unique et concertée.

3.7.2 Chacun des éléments des programmes doit être relié aux autres de façon cohérente (cohérence), ils doivent s'intégrer les uns aux autres (caractère conséquent). Le troisième aspect essentiel de la mise en œuvre est la planification chronologique et la fixation des priorités (séquentialité), c'est-à-dire qu'il n'est possible de parvenir à des objectifs réalistes que si l'on procède par phases bien conçues, par composantes successives. Pour cela, une autorité de coordination dotée des compétences adéquates et fonctionnant correctement est nécessaire.

3.7.3 La planification et l'exécution des politiques d'intégration doit toujours être menée en se concentrant sur les besoins réels, et de façon différenciée et souple, ce qui crée aussi des possibilités pour intervenir en prenant en compte de manière optimale les particularités locales (régionales). Il convient de planifier et de mettre en œuvre les stratégies selon le principe d'«une circulation à double sens», qui se fonde sur des efforts et des effets réciproques et qui visent à dégager des bénéfices mutuels pour tous.

3.7.4 La condition sine qua non de l'utilisation des appels d'offres et des Fonds de l'UE est la simplification des conditions des appels d'offres et d'élaboration de rapports de l'information. Une mise en œuvre bien conçue devrait mettre dûment l'accent sur le renforcement des capacités, sur une coordination adéquate et sur l'appui par une volonté et un engagement politique; à cet égard, l'association des représentants des parties intéressées au processus de planification est également capitale.

3.7.5 Mise en œuvre fondée sur des données tangibles – indicateurs: Les politiques publiques doivent montrer clairement et de manière vérifiable leur efficacité, c'est-à-dire qu'elles doivent s'avérer efficaces du point de vue de l'objectif initialement fixé. En effet, une politique ne doit pas causer de dommages et de risques plus forts que ceux dont elle entend protéger, ni être inutilement coûteuse. C'est pourquoi des efforts importants – mais pas suffisants – ont été fournis pour faire en sorte que cette politique soit davantage fondée sur des données tangibles. Dans le domaine de l'intégration des Roms, il est particulièrement essentiel que les programmes, mais aussi la politique dans sa totalité, soient évaluables: il faut donc promouvoir, tant au niveau national qu'à l'échelon de l'UE, une culture de l'évaluation, le renforcement de son système d'exigences, la mise en place normalisée d'indicateurs de performance socioéconomiques et de statistique sociale appropriés, toujours appliqués au groupe cible pertinent, ainsi que l'organisation d'un dispositif institutionnel d'évaluation scientifiquement fondé. Dans cette perspective, il convient de garantir des ressources distinctes adéquates.

3.7.6 Tout en soutenant la mise en œuvre du cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2020 et des politiques nationales qui y contribuent, le CESE souhaite prendre part au suivi et à l'évaluation de ces politiques sur la base du mandat de la société civile dont il est détenteur et en s'appuyant sur les liens intrinsèques qui l'unissent aux organisations de la société civile des États membres. Il entend s'impliquer dans la médiation entre les institutions de l'UE et la société civile organisée et participer en tant que partenaire actif à la plateforme européenne pour l'insertion des Roms ainsi qu'à d'autres formes de dialogue structuré.

3.7.7 Participation et représentation: Une politique d'intégration est inimaginable, que ce soit en théorie ou en pratique, sans la participation intensive des intéressés. C'est pourquoi il faut se détourner des procédés paternalistes restreignant les droits: il est plutôt approprié d'assurer une participation aussi diverse et intense que possible des organisations roms proches du terrain, des représentants de la société locale, des spécialistes scientifiques et des partenaires sociaux aux processus décisionnels, à la mise en œuvre et au suivi, comme l'indiquent expressément la communication de la Commission et d'autres sources pertinentes. Dans les zones cibles, les mesures positives garantissant

la participation politique des groupes particulièrement défavorisés (les femmes, les femmes seules avec enfants, les personnes de langue maternelle étrangère, les handicapés, etc.) revêtent une importance capitale.

3.7.8 La validité, la crédibilité et l'efficacité des politiques sont essentiellement liées à la question de savoir si leurs destinataires premiers y participent, et s'ils se les approprient. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'associer les représentants de la communauté rom à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives à l'intégration des Roms, que ce soit à l'échelon européen, national, mais aussi, cela va de soi, local (l'inclusion par la participation).

3.7.9 L'exclusion sociale et ses formes extrêmes vont souvent de pair – différemment d'un État membre à l'autre – avec des comportements, des modes de vie, des habitudes qui s'écartent des normes sociales suivies par la majorité de la population (voyage, activités spécifiques comme la collecte et le commerce d'articles d'occasion, occupations artisanales particulières). Il y a lieu d'accorder une attention spéciale à ces particularités dans le cadre de l'élaboration des stratégies nationales. Il arrive cependant également que des attitudes attribuées au groupe ethnique soient carrément déviantes et criminelles. Assurer la cohabitation pacifique de normes culturelles opposées, tout en s'efforçant constamment de maintenir dans les limites du cadre juridique à suivre les tensions et les antagonismes découlant d'attitudes et d'habitudes divergentes, tel devrait être l'objectif qui définit la nature spécifiquement inclusive des stratégies nationales et, dans le même temps, le défi particulier qu'elles doivent relever. À cette fin, il importe de prévoir un espace de communication ouvert et des procédures accessibles également aux premiers intéressés, dans le cadre desquels les professionnels de l'interculturalité – parmi lesquels des personnes d'origine ou d'identité rom – et les travailleurs sociaux auront un rôle de premier plan à jouer, tant au niveau des services publics qu'à celui des programmes communautaires (médiation, prévention, services visant à rapprocher les groupes, etc.), comme l'indique la communication de la Commission.

### 3.8 Perspectives

3.8.1 Le CESE estime qu'aujourd'hui, l'UE se situe peut-être, avec la convergence des efforts de ses institutions, des gouvernements des États membres et des collectivités et communautés locales, à un tournant historique. En effet, une politique en faveur du groupe ethnique de l'UE le plus exclu et le plus défavorisé, fondée sur une approche commune et susceptible de déboucher non pas sur de coûteux échecs mais bien sur des résultats intelligents et humains, pourrait enfin voir le jour. Le Comité souhaite pour sa part soutenir pleinement ce processus ainsi que sa concrétisation.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/04)

Rapporteur: **M. MORDANT**

Le 17 novembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

*«Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports»*

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

Dans un proche avenir, le secteur des transports sera confronté à un certain nombre de défis tels que la raréfaction des ressources pétrolières et une possible hausse du prix du pétrole, la nécessité de progresser dans le domaine de l'efficacité énergétique, l'obligation de contribuer à la lutte contre le changement climatique et à une transition vers une économie sobre en carbone ou encore au vieillissement de la population et à l'impact qu'aura celui-ci d'une part sur la disponibilité d'un personnel qualifié, d'autre part sur des besoins différents en matière de mobilité. Le présent avis du CESE prend en compte l'ensemble de ces évolutions.

## 1. Recommandations et conclusions

1.1 Le CESE souligne que le secteur des transports, qui est un important pourvoyeur d'emplois et qui mobilise 4,4 % de la main-d'œuvre totale de l'UE, représente pour l'avenir un potentiel d'emploi élevé en Europe. Il revêt également une importance capitale pour le développement économique de l'Europe, la mobilité des citoyens, l'inclusion sociale et pour la cohésion économique et sociale européenne.

1.2 Le CESE recommande d'attirer les femmes et les jeunes travailleurs vers des emplois dans le secteur des transports grâce à des mesures qui amélioreront la qualité de tous les modes de transport, les conditions de travail, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, les perspectives de carrière, la protection de la santé et la sécurité au travail et qui contribueront à l'équilibre entre vie professionnelle et vie de famille.

1.3 Le CESE préconise qu'avec le soutien de la Commission, tous les modes de transport existants fassent le bilan des possibilités de formation existantes et analysent les besoins auxquels il faudra répondre dans le futur et ce tant à l'échelon national et régional qu'au niveau des entreprises. Il convient de mettre tout particulièrement l'accent sur la formation continue.

1.4 Le CESE estime qu'il convient de veiller à ce qu'une gamme suffisante de formations de qualité soit proposée dans les instituts de formation mais aussi au sein des entreprises, ce qui requiert une coopération entre les partenaires sociaux, les régions et les instituts de formation, et ce pour tous les modes de transport. Le CESE recommande vivement que les centres de formation coopèrent à l'échelle européenne. Le Comité estime en outre que le stagiaire ne devrait assumer le coût d'aucune

formation professionnelle. Cela s'avère particulièrement important pour mener à bien l'objectif de promouvoir une carrière dans le secteur des transports.

1.5 Le CESE recommande l'adoption d'une législation européenne sur les certifications et les permis pour le personnel de bord dans les trains et le personnel de cabine dans les avions afin de garantir des emplois de qualité, la qualité des services et la sécurité, tout en facilitant la mobilité des travailleurs au sein de l'Europe.

1.6 Le CESE estime que la directive 2003/59/CE constitue un bon exemple et demande à la Commission européenne d'envisager l'élaboration d'une nouvelle législation sur la formation obligatoire et la formation continue pour les autres modes de transport.

1.7 Afin de promouvoir le transport en tant que métier, le CESE suggère des actions coordonnées au niveau national, régional et local afin d'expliquer le fonctionnement du secteur des transports et de promouvoir les diverses professions qui en relèvent, par exemple dans les écoles.

1.8 Le CESE insiste sur le fait que la capacité des métiers du transport à attirer avec succès la gent féminine dépend dans une grande mesure des incitations qui permettent d'adapter l'industrie des transports aux besoins spécifiques de la main-d'œuvre féminine. Il recommande que ce secteur, tout comme les entreprises qui en relèvent, développent des politiques qui encouragent davantage les femmes à opter pour cette orientation professionnelle.

1.9 Compte tenu du changement démographique et du vieillissement de la main-d'œuvre, le CESE préconise que le secteur et ses entreprises analysent la pyramide des âges de leurs employés ainsi que leurs futurs besoins de main-d'œuvre afin de développer une formation, une organisation du travail ainsi que des mesures permettant d'améliorer la santé au travail qui soient adaptées aux besoins des différentes classes d'âge.

1.9.1 Le CESE recommande en outre que l'accent soit davantage mis sur les perspectives de carrière offertes aux travailleurs du secteur des transports afin de rendre ce dernier attractif aux yeux des jeunes.

1.9.2 Le Comité suggère que le secteur maritime s'efforce de promouvoir l'évolution de la fonction de matelot vers le statut d'officier.

1.9.3 Le CESE préconise que le secteur des transports publics consente davantage d'efforts pour offrir aux conducteurs de bus des possibilités d'évoluer vers des fonctions de chef d'équipe ou de gestion du trafic.

1.10 Le Comité estime que la sécurité personnelle des travailleurs des transports et des passagers ainsi que la prévention contre les agressions et la violence physiques constituent un défi majeur et recommande fermement d'adopter une politique de tolérance zéro à l'égard de la violence.

1.10.1 Le CESE préconise la mise en œuvre de mesures de prévention en matière d'infrastructure (telles que des aires de stationnement suffisamment nombreuses, pas trop chères et sûres pour le transport routier de marchandises, ou des gares de bonne qualité pour les trains, le métro, les trams et les bus). L'UE devrait apporter un soutien financier à ces mesures relatives aux infrastructures.

1.10.2 Le CESE recommande d'employer, en guise de mesure de prévention de la violence, dans les gares et à bord des véhicules de transport public, un personnel suffisamment nombreux, disposant de qualifications et d'une formation adéquates.

1.10.3 Le CESE préconise la création d'une Agence de la sécurité routière.

1.11 Compte tenu de l'article 9 du traité de Lisbonne et de la Charte des droits sociaux fondamentaux, la Commission européenne devrait promouvoir une politique sociale pour les transports. Le CESE estime que si de nouvelles étapes doivent être franchies en vue de la libéralisation, elles ne devraient être proposées qu'à l'issue d'une analyse approfondie des conséquences sociales qu'ont eues les étapes de libéralisation précédentes; il convient de procéder à une évaluation **significative** de l'impact social et avec une garantie intrinsèque que la concurrence ne sera pas basée sur une main-d'œuvre moins chère, mais sur la qualité des services.

1.11.1 Dans le cas de mises en concurrence (par exemple pour les services d'assistance en escale dans les aéroports) ou pour tous les services de transport public, le CESE recommande de garantir la sécurité de l'emploi grâce au transfert obligatoire du personnel vers les nouveaux opérateurs et de préserver les conditions de travail et de rémunération grâce au maintien des

conditions définies par les conventions collectives qui sont en vigueur là où est fourni le service en question <sup>(1)</sup>. À cette fin, le CESE préconise l'introduction d'une clause sociale.

1.11.2 S'agissant de la mise en œuvre du ciel unique européen, couvrant les blocs d'espace aérien fonctionnels et SESAR, le CESE appelle les États membres à lancer une consultation constructive des partenaires sociaux et de tous les autres acteurs concernés afin de prendre des mesures équilibrées pour atteindre ces objectifs et éviter des pertes d'emploi.

1.12 Le CESE estime que la législation sociale dans le secteur des transports doit être suivie et appliquée avec efficacité et les infractions doivent faire l'objet de sanctions concrètes selon des règles harmonisées. Il convient d'améliorer les capacités des autorités compétentes pour en surveiller l'application, tout en renforçant la coordination et la coopération.

1.13 Le CESE suggère d'introduire une législation européenne aux fins d'un contrôle régulier du temps de travail et de repos des travailleurs mobiles du rail qui assurent des services de transport transfrontaliers. Le CESE estime en outre qu'il convient d'améliorer l'application des dispositions de la directive relative aux travailleurs détachés, surtout dans le cas du transport routier prestant des services de cabotage.

1.14 Le CESE conseille d'accorder une attention toute particulière aux éléments qui permettent de promouvoir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les travailleurs mobiles de l'industrie des transports. Dans ce secteur, la législation sociale doit être améliorée en ce qui concerne le temps de travail.

1.14.1 Le CESE préconise d'adopter des mesures législatives complémentaires afin de définir des normes relatives à l'équipage à bord des navires maritimes et de navigation intérieure pour garantir une certaine qualité et sécurité.

1.14.2 Le CESE recommande une utilisation plus judicieuse et plus stricte des dispositifs d'encadrement des aides d'État (EAE) dans le secteur maritime, notamment en renforçant le lien entre l'octroi des subventions publiques ou des exonérations fiscales d'une part et des garanties en matière d'emploi telles que des obligations de formation d'autre part.

1.14.3 Le CESE estime que les institutions européennes et l'AESA doivent accroître la coopération avec les parties prenantes pour parvenir à des règles en matière de limitation du temps de vol pour le personnel navigant qui soient axées sur la sécurité et reposent sur des données scientifiques.

1.14.4 Selon le CESE, il convient d'adopter, pour les différents modes de transport, des normes spécifiques à chacun en matière de santé et de sécurité puisque souvent, la législation générale européenne qui régit ces questions ne prend pas en compte les conditions particulières qui caractérisent le secteur des transports.

1.14.5 Le CESE est également d'avis qu'une législation adéquate est indispensable pour éviter les risques de «transfert de pavillon» au niveau des contrats de travail.

<sup>(1)</sup> Voir aussi le considérant n° 17 en lien avec l'article 4, paragraphes 5 et 6, du règlement (CE) n° 1370/2007 de l'UE relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

1.15 Le CESE soutient fermement le dialogue social. Au niveau européen, les différents comités sectoriels de dialogue social doivent jouer un rôle plus important en évaluant l'impact social des propositions de la Commission à un stade précoce et en formulant leurs propres observations et propositions pour les différents modes de transport.

1.15.1 Le CESE suggère que, par le biais de la DG Move, la Commission européenne coopère plus efficacement avec les comités de dialogue social et prenne en compte dès les premières phases l'expérience des partenaires sociaux.

1.16 Le CESE considère que les institutions européennes et les partenaires sociaux européens ne disposent pas de suffisamment de statistiques ni d'analyses comparatives concernant l'emploi et les conditions de travail propres aux différents modes de transport. Le CESE soutient par conséquent la création d'un observatoire des questions sociales, de l'emploi et de la formation pour le secteur du transport, afin qu'il fournisse des informations concrètes permettant de mieux évaluer ex-post l'impact social des mesures en matière de politique des transports, pour que les partenaires sociaux européens bénéficient d'un soutien dans le cadre du dialogue social sectoriel au niveau européen.

## 2. Le secteur des transports est un important pourvoyeur d'emploi au sein de l'Union européenne

2.1 D'un point de vue quantitatif, avec 9,2 millions de travailleurs et 4,4 % de la main-d'œuvre totale de l'UE en 2007, l'emploi dans le marché des transports représente une part substantielle. Ces chiffres englobent les oléoducs et gazoducs, les agences de voyage/voyagistes et les services logistiques annexes comme la manutention du fret, le stockage et l'entreposage.

2.2 Les divers modes de transport emploient environ 2,9 millions de travailleurs dans le transport routier de marchandises, 1,9 million de travailleurs dans le transport routier de voyageurs, 864 000 personnes dans les chemins de fer, 43 400 dans la navigation intérieure, 184 000 dans le transport maritime et 409 000 dans l'aviation. Les services logistiques annexes emploient quant à eux quelque 2,3 millions de travailleurs (2).

2.3 Entre 2004 et 2007, le nombre total de travailleurs du secteur des transports a connu une augmentation constante, passant de 8,6 à 9,2 millions de personnes dans les 27 États membres de l'UE. Cette augmentation a essentiellement concerné les secteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs, et les services annexes. L'emploi dans le secteur ferroviaire a accusé une forte baisse de 117 000 travailleurs, passant de 981 848 personnes en 2004 à 864 000 en 2007 (3).

2.4 L'emploi dans les transports a été durement frappé par la crise économique en 2008 et 2009, notamment dans le secteur du fret.

2.5 Les évolutions futures de l'emploi dans les transports dépendent d'un certain nombre de facteurs tels que le développement des échanges et de l'activité économique, le vieillissement de la population et les modes de déplacement des individus, les progrès technologiques, l'approvisionnement en énergie et les prix de celle-ci ou encore les mesures en faveur

du transport durable (transfert modal, à savoir l'utilisation des transports publics plutôt que des véhicules privés, évitement du transport) ou de l'utilisation de moyens de transport de substitution tels que le vélo (4) (5).

## 3. Caractéristiques de l'emploi dans le secteur des transports: une faible attractivité – un problème pour l'avenir

3.1 Le secteur des transports ne bénéficie pas d'une réputation sans tache en tant que secteur d'emploi et les postes sont jugés peu attractifs. Les analyses sectorielles menées dans le cadre des enquêtes européennes sur les conditions de travail menées en 2000 et 2005 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ont toutes deux confirmé que le secteur des transports fait partie des secteurs les plus défavorables au regard des indicateurs sur les conditions de travail.

3.2 Les indicateurs qui ont été jugés moins favorables dans la 3<sup>e</sup> enquête (2000) recouvrent les conditions ambiantes, l'ergonomie, les horaires de travail atypiques, les lourds horaires de travail, les exigences élevées de l'emploi, l'absence d'autonomie, le travail peu qualifié, une flexibilité des tâches limitée, la discrimination.

3.3 Les indicateurs figurant dans la 4<sup>e</sup> enquête (2005, qui ne concerne que le transport routier terrestre) reprennent: les horaires de travail, les horaires atypiques, l'équilibre entre les horaires de travail et les engagements familiaux/sociaux, l'autonomie, le travail qualifié, la violence, le stress, les troubles musculosquelettiques (6).

3.4 La majorité des emplois dans le secteur des transports implique de la mobilité (chauffeurs, pilotes, personnel navigant des différents secteurs) ou concerne des emplois directement liés au trafic, comme le contrôle du trafic. «Les conducteurs de véhicules et d'engins lourds de levage et de manœuvre représentent la plus importante catégorie de travailleurs dans l'UE (45 % en 2006)» (7). Les absences régulières et souvent très longues du domicile ajoutées au travail en équipe fréquent sont un handicap vis-à-vis des demandes croissantes des travailleurs de parvenir à un bon équilibre entre travail et vie privée. Qui plus est, le salaire est faible dans la plupart des professions et activités.

3.4.1 Le CESE considère qu'on ne peut se satisfaire de conditions de repos inconfortables et, qu'au contraire, il faut s'efforcer en toutes circonstances d'instaurer des conditions de repos satisfaisantes pour le personnel, quel que soit le mode de transport.

3.5 Le secteur est à forte prédominance masculine et figure parmi les secteurs où la ségrégation selon le sexe est la plus élevée, puisqu'il n'emploie que 21,1 % de femmes (82,2 % des travailleurs des transports terrestres sont des hommes). La recherche a montré qu'un accroissement de l'emploi des femmes se traduit souvent par une amélioration des conditions de travail pour les deux sexes.

(2) Statistical pocketbook 2010 de la DG Move.

(3) Statistical pocketbooks 2006, 2007/2008, 2009 et 2010 de la DG TREN.

(4) L'étude réalisée à la demande de la DG EMPL sur le thème «Investir dans l'avenir des emplois et des compétences» («Investing in the Future of Jobs and Skills») analyse plusieurs scénarios.

(5) Étude TRANSVISION fondée sur des scénarios (évolution des transports jusqu'en 2050), ne comportant pas d'estimations relatives à l'évolution de l'emploi. [http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future\\_of\\_transport/2009\\_02\\_transvisions\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf).

(6) 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> enquêtes sur les conditions de travail en Europe de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, analyses sectorielles 2002 et 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/index.htm>.

(7) Voir la note de bas de page n° 2.

3.6 Le transport est à **juste titre** considéré comme une **activité dangereuse**. Les sécurités professionnelle et opérationnelle sont étroitement liées, surtout pour les chauffeurs. Les accidents mortels concernent aussi les ouvriers de manutention (par exemple ceux qui effectuent des travaux sur les voies dans le secteur ferroviaire), l'exécution de manœuvres avec des trains et à bord des navires. Il existe par ailleurs des problèmes de violence et d'agressions physiques (vol du chargement dans le cadre du transport routier, agression physique de passagers des transports publics routiers et ferroviaires, voire piraterie dans le secteur du transport maritime).

3.7 Le **schéma démographique** du secteur des transports est préoccupant; l'âge moyen des travailleurs y est élevé. Nombre d'entre eux partiront à la retraite au cours des dix à vingt prochaines années. Seuls 17,5 % des travailleurs du secteur sont âgés de 15 à 29 ans et 57,5 % des travailleurs appartiennent à la catégorie des 30 à 49 ans (en 2006) <sup>(8)</sup>.

3.8 Plusieurs secteurs font déjà état à l'heure actuelle d'une **grave pénurie de main-d'œuvre**, notamment pour les emplois mobiles. Compte tenu du vieillissement de la population en Europe et de la concurrence entre les secteurs et les entreprises pour attirer les travailleurs (jeunes), cette situation posera, à l'avenir, de sérieux problèmes au secteur des transports. Il convient de renforcer son attractivité en proposant des dispositions avantageuses en matière de formation, des perspectives de carrière au sein du même secteur et une amélioration des conditions de travail. Le secteur des transports doit répondre aux besoins des jeunes travailleurs et des femmes en garantissant un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Les femmes pourraient être mieux intégrées dans le secteur des transports au moyen d'actions positives, qui supposent au minimum de nouvelles installations sanitaires, ainsi que de nouveaux vestiaires et hébergements, de même qu'une évaluation plus raisonnable du temps de travail en continu, du stress et de la fatigue pour chaque mode de transport.

#### 4. Besoins en matière de qualification et de formation – mais aussi de perspectives de carrière

4.1 Les travailleurs qui ont un niveau de qualification moyen représentent la plus grande catégorie du secteur des transports et de la logistique. Dans l'ensemble de l'UE, ils représentent 58 %. Les travailleurs peu qualifiés représentent, quant à eux, 28 % des travailleurs de l'UE. Dans les nouveaux États membres, le niveau de qualification est plus élevé puisque 81 % des personnes qui travaillent dans le secteur des transports possèdent une qualification de niveau moyen, tandis que seuls 7 % d'entre eux sont peu qualifiés. 14 % de l'ensemble des travailleurs européens du secteur des transports et de la logistique possèdent une qualification supérieure (2006). «Néanmoins, si l'on examine l'évolution entre 2000 et 2006, on constate que les niveaux de qualification requis pour travailler dans ce secteur augmentent. Le nombre de personnes peu qualifiées a reculé, quel que soit l'emploi exercé» <sup>(9)</sup>.

4.2 Les évolutions technologiques et l'utilisation accrue des TIC dans tous les secteurs des transports nécessitent une formation plus poussée et davantage de formation continue. L'apprentissage tout au long de la vie n'est guère adapté aux besoins de la plupart des personnes qui travaillent dans les professions du transport et qui sont moyennement ou peu qualifiées. Une

approche qui est davantage tournée vers le client requiert des compétences qui ne faisaient auparavant pas partie de la formation de base qui s'adressait aux professions plus techniques du secteur des transports. À titre d'exemple, la sécurité professionnelle et opérationnelle, de même que l'écoconduite, nécessitent une formation continue.

4.3 L'évolution démographique et la pyramide des âges désavantageuse du secteur des transports nécessitent, outre de nouveaux concepts en matière d'organisation du travail, des investissements accrus afin d'adapter la formation continue à des travailleurs qui vieillissent. Le métier de chauffeur ne peut, à titre d'exemple, souvent pas être exercé jusqu'à l'âge de la retraite en raison de problèmes de santé professionnels.

4.4 Le fait d'offrir des possibilités de formation attrayantes et de meilleures perspectives de carrière dans le secteur et/ou dans les entreprises constitue un instrument majeur pour attirer les jeunes vers les métiers du transport. Ainsi, dans le secteur maritime, il convient de promouvoir l'évolution de la fonction de matelot vers le statut d'officier. Les conducteurs de bus dans le transport public local devraient avoir davantage de possibilités d'évoluer vers des fonctions de gestion du trafic ou de chef d'équipe. La formation doit être perçue comme un investissement pour l'avenir.

#### 5. Conditions de travail – les travailleurs mobiles sont... mobiles

5.1 Un problème majeur de ce secteur, qui s'est posé lors de la création du marché intérieur des transports et de la déréglementation des secteurs du transport, tient à la grande mobilité intrinsèque des travailleurs mobiles, qui facilite, bien plus que dans d'autres secteurs, les délocalisations des emplois ainsi que les pratiques de dumping social. La législation sociale, les mesures sociales d'accompagnement et les mesures de sauvegarde destinées à éviter le dumping social n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante.

5.2 Les secteurs du transport par voie navigable intérieure, du transport routier ou le secteur maritime ont souvent recours à la liberté d'établissement et aux marchés des transports ouverts pour établir les entreprises dans des pays de l'UE affichant des coûts de main-d'œuvre plus faibles, des charges sociales inférieures et/ou des avantages fiscaux, sans offrir de services dans ces pays. Ils exploitent des différences sociales et salariales entre les pays comme un avantage compétitif. Cela se traduit par des difficultés à tracer les contrats de travail, à garantir les régimes de sécurité sociale, à contrôler les règles en matière de santé et de sécurité et à les faire respecter. Afin d'éviter le dumping social, il convient de garantir la mise en œuvre du principe du pays d'accueil, en vertu duquel on applique les conditions sociales du pays dans lequel est presté le service.

5.3 Le débat sur les transports durables et l'internalisation des coûts externes (environnementaux) inscrit la question d'un juste prix du transport à l'ordre du jour. Néanmoins, un juste prix du transport devrait aussi couvrir un prix équitable pour un emploi de qualité dans le secteur. C'est essentiel pour:

- des services de qualité,
- la sécurité,
- l'attractivité du secteur des transports.

<sup>(8)</sup> Le DG Emploi a demandé que soit réalisée une étude sur le thème «Investir dans l'avenir des emplois et des compétences - scénarios, implications et options pour anticiper».

<sup>(9)</sup> Voir la note de bas de page n° 5.

5.4 Un juste prix social pour des emplois de qualité dans le secteur des transports devrait être garanti par des mesures réglementaires et le dialogue social.

5.5 Qu'il s'agisse de transport de passagers public ou privé, les usagers demandent également à bénéficier de services de qualité, d'une sécurité durant les trajets et d'une protection contre les agressions et la violence.

## 6. Activités de la Commission concernant l'aspect social des transports

6.1 Dans sa communication de 2006 intitulée «Pour une Europe en mouvement», la Commission définit ce qui suit comme l'un des objectifs de la politique des transports de la Communauté: «Dans le domaine social, la politique de l'Union européenne favorise un relèvement de la qualité des emplois et l'amélioration des qualifications des travailleurs européens du secteur»<sup>(10)</sup>.

6.2 L'étude d'évaluation de la performance de la politique commune des transports<sup>(11)</sup>, notamment la tâche 1.6 portant sur les «Aspects sociaux», fournit une liste des initiatives législatives de la Commission et des documents d'orientation relatifs aux aspects sociaux des transports. Ils s'appuient en partie sur les négociations et initiatives des partenaires sociaux européens. Cependant, le rapport indique que l'évaluation est difficile en raison du manque de données ou parce que les mesures viennent d'être mises en place et n'ont donc pas encore d'effets.

6.3 Nous pouvons conclure que:

6.3.1 les études d'évaluation d'impact de la Commission donnent la priorité à l'évaluation économique et ne détaillent pas suffisamment les retombées sociales des initiatives européennes. Il est difficile de retourner la situation une fois que les changements ont été mis en œuvre;

6.3.2 la Commission devrait analyser minutieusement les conséquences sociales de ses propositions au préalable et proposer des mesures sociales d'accompagnement lorsqu'elle formule des propositions relatives à une libéralisation plus poussée du marché des transports;

6.3.3 l'on manque de données et d'informations européennes fiables concernant le marché de l'emploi dans les transports et les conditions de travail qui prévalent dans les différents secteurs du transport; les informations statistiques NACE sur l'emploi sont trop générales pour permettre une analyse correcte des différents secteurs; les quelques études comparatives relatives à certains aspects sectoriels deviennent rapidement obsolètes, la création d'un observatoire social des transports est nécessaire, et ce dernier devrait disposer d'un accès systématique aux données des inspections du travail des États membres;

6.3.4 de nouvelles initiatives législatives sont encore nécessaires pour tenter de venir à bout des problèmes existants; il est primordial de coopérer étroitement avec les différents dialogues sociaux sectoriels européens et la Commission devrait en tout état de cause évaluer l'expertise du dialogue social et y avoir recours, tout en associant les partenaires sociaux à un stade précoce.

<sup>(10)</sup> Communication COM(2006) 314 «Pour une Europe en mouvement», page 3.

<sup>(11)</sup> Évaluation de la politique commune des transports (PCT) de 2000 à 2008 («Evaluation of the Common Transport Policy (CPT) from 2000 to 2008»). [http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm).

## 7. Possibilités d'emploi, besoins en formation et conditions de travail – les différents secteurs des transports

### 7.1 Secteur du transport routier

7.1.1 Ce secteur connaît des difficultés croissantes pour recruter des chauffeurs. Il s'agit là du principal défi auquel le secteur du transport routier est confronté. On ne peut ignorer le fait que cette situation résulte des conditions dans lesquelles les chauffeurs et le secteur exercent leurs activités. Du point de vue des chauffeurs, une pression au travail élevée, des horaires peu conviviaux ainsi qu'une rémunération au-dessous de la moyenne font du transport routier un secteur au bilan social médiocre. Par ailleurs, les opérateurs, et notamment les petites et moyennes entreprises, sont aux prises avec un environnement dominé par une concurrence intrasectorielle féroce, à laquelle s'ajoute l'impact de facteurs extérieurs tels que la crise économique ou les prix élevés des carburants.

7.1.2 La directive 2003/59/CE instaure une qualification initiale et une formation continue obligatoires pour les chauffeurs professionnels. Cette directive est entrée en vigueur en septembre 2009 pour le transport de voyageurs et en septembre 2010 pour le transport de marchandises. Elle vise non seulement à améliorer la sécurité routière mais aussi à accroître la qualité de la profession. Elle constitue un bon exemple de mesure réglementaire qui aura une incidence positive supplémentaire sur le statut des chauffeurs et contribuera à terme à rendre la profession plus attrayante, particulièrement à l'heure où des avancées technologiques considérables dans ce secteur exigent des chauffeurs professionnels très compétents. Néanmoins, tout dépend désormais de la mise en œuvre de la directive par les États membres. L'enjeu consiste à mettre sur pied une offre de formation suffisante et de grande qualité, un parcours de formation de qualité et le financement de la formation initiale et continue. En ce qui concerne ce dernier point, on a vu apparaître des pratiques qui font supporter au chauffeur le coût de la formation initiale et/ou continue, ce qui ne fera qu'exacerber, à moyen terme, les problèmes de recrutement du secteur.

7.1.3 Le secteur du transport routier bénéficie de sa propre législation sociale. Le principal problème tient à l'incapacité à faire respecter les réglementations relatives au temps de travail, de conduite et de repos, bien que la législation ait été améliorée et que les contrôles soient plus fréquents. Il en va de même pour l'application de la directive sur le détachement des travailleurs pour les travailleurs du transport routier prestant des services de cabotage.

7.1.4 La législation européenne en matière de transport routier doit s'appliquer sans exception à l'ensemble du secteur, pour garantir à tous des conditions égales en matière de concurrence équitable, de sécurité routière et de sécurité et santé au travail;

7.1.5 Les décideurs politiques européens doivent prendre des mesures qui débouchent sur une véritable durabilité du secteur: inciter les opérateurs à investir dans de nouvelles flottes et la nouvelle technologie; améliorer la capacité des États membres à faire respecter la législation en matière de transport routier; mesures pour faire de la profession de chauffeur routier un métier à haute qualification, ce qui conduira inéluctablement à améliorer l'image de la profession;

7.1.6 Améliorer les infrastructures routières, notamment en créant des aires de parking et des infrastructures de repos sûres et abordables; une partie des recettes générées par l'«eurovignette» pourrait être utilisée en vue d'améliorer la qualité des aires de parking et des infrastructures de repos, ce dont profiteraient tant les entreprises (sécurité du chargement) que les chauffeurs routiers professionnels;

7.1.7 La création d'une Agence européenne de la sécurité routière chargée de veiller aux besoins et exigences exposés ci-dessus <sup>(12)</sup>.

## 7.2 Transports publics urbains

7.2.1 Dans l'Union européenne, environ un million de travailleurs est employé dans les transports publics urbains (chiffres de l'UITP). En fonction des politiques de promotion des transports publics dans les agglomérations, les villes et les zones rurales, les possibilités d'emploi pourraient être grandes.

7.2.2 Cela étant, les transports publics locaux rencontrent eux aussi des problèmes de recrutement et les transports publics sont confrontés au vieillissement de la main-d'œuvre. Les travailleurs des transports publics sont en majorité des conducteurs. De bonnes conditions de travail, un meilleur équilibre entre travail et vie privée et de meilleures perspectives de carrière sont autant d'éléments pour attirer les femmes et les jeunes dans ce secteur.

7.2.3 La directive 2003/59/CE relative à la formation des chauffeurs s'applique au transport public par bus.

7.2.4 Outre la question du financement, prester des services de bonne qualité constitue un enjeu fondamental pour les transports publics. Le lien entre qualité au travail (bonnes conditions de travail) et qualité des services constitue l'objet du dialogue social européen sectoriel.

7.2.5 De plus, la violence et les agressions posent un sérieux problème en matière de transport public de passagers. Une politique de tolérance zéro à l'égard de la violence protège les passagers ainsi que les travailleurs et contribue à rendre les transports publics plus attractifs.

## 7.3 Secteur ferroviaire

7.3.1 Le secteur ferroviaire connaît une restructuration permanente qui va de pair avec une augmentation de la productivité et une diminution de l'emploi: par exemple le personnel de vente dans les gares ferroviaires, le personnel de bord des transports régionaux de voyageurs, la diminution du trafic de marchandises en wagons isolés qui requiert beaucoup de main-d'œuvre au profit du recours à des trains complets qui en nécessite moins. Les nouvelles technologies telles que le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) ou les dispositifs d'aiguillage automatique sont des technologies de rationalisation de la main-d'œuvre qui touchent surtout le personnel responsable du contrôle du trafic ou les professions d'aiguillage. À contre-courant de la tendance actuelle, promouvoir le transport de marchandises par wagons isolés offre une solution autre que la route, qui est crédible sur le plan environnemental et crée des emplois <sup>(13)</sup>.

7.3.2 Les nouveaux acteurs qui entrent sur le marché du fret ferroviaire se concentrent sur les services de train complet peu exigeants en main-d'œuvre, par contre investir dans le développement de nouvelles infrastructures et améliorer les réseaux existants créera des emplois dans les services d'entretien et de soutien à ces nouvelles infrastructures.

7.3.3 Dans ce cas, les possibilités d'emploi dues à l'augmentation du transport ferroviaire/transfert modal ne concerneront pas seulement les conducteurs. Toutefois, le secteur ferroviaire est lui aussi en butte à des difficultés en matière de recrutement, y compris au niveau de l'enseignement supérieur (ingénieurs), tandis que les entreprises se trouvent face à une structure démographique défavorable.

### 7.3.4 Besoins en formation:

- L'augmentation du trafic transfrontalier impose de développer la formation relative aux réglementations nationales de sécurité et les compétences linguistiques des conducteurs comme du personnel de bord.
- Il convient d'assurer un haut niveau de sécurité et des services de grande qualité grâce à la certification du personnel de bord.
- L'apparition de nouvelles technologies telles que l'ERTMS change le profil des conducteurs et du personnel de gestion du trafic et accroît les besoins de formation en technologies de l'information.
- La tendance à la polyvalence des compétences dans le secteur du fret ferroviaire rend nécessaire la définition de nouvelles professions et des formations adéquates.
- La restructuration du secteur va de pair avec l'intervention d'une multitude d'acteurs et de nouvelles interfaces. Davantage de personnel sera nécessaire au niveau de l'encadrement administratif. Le vieillissement progressif du personnel ferroviaire actuel et les problèmes croissants de recrutement exigent que l'on développe les formations et les programmes d'apprentissage tout au long de la vie adéquats pour les salariés des différentes classes d'âge.

### 7.3.5 Conditions de travail:

- La pression continue pour accroître la productivité et réduire les coûts dans le secteur entraîne une dégradation des conditions de travail et l'apparition d'une main-d'œuvre à deux vitesses. Avec l'ouverture des marchés et la progression des services transfrontaliers, il est indispensable de surveiller et de faire respecter le temps de travail, de conduite et de repos ainsi que le niveau de formation des conducteurs.

## 7.4 Transport par voie navigable (TVN)

7.4.1 Le transport par voie navigable est vu comme un mode de transport respectueux de l'environnement et dont les possibilités sont encore sous-utilisées. Cependant, à l'heure actuelle, le niveau d'eau des principaux fleuves baisse, ce qui constitue un défi majeur pour le secteur. De nouveaux concepts de navire ainsi que de nouveaux systèmes de livraison (stocks flottants) sont à l'étude.

<sup>(12)</sup> JO C 132 du 03.05.2011, p. 94.

<sup>(13)</sup> JO C 255 du 22.09.2010, p. 92.

7.4.2 Le TVN est en butte à une grave pénurie de main-d'œuvre (tant sur le Rhin que sur le Danube) pour le transport de marchandises comme de passagers. La jeune génération ne s'intéresse pas à ce secteur à cause de l'équilibre défavorable entre le travail et la vie familiale, des horaires lourds et des conditions de travail peu attrayantes (notamment les longues périodes loin d'absence du domicile). Il manque un véritable cadre législatif/réglementaire, ce qui se solde par des délocalisations vers des pays qui exploitent les différences fiscales entre pays et l'existence de conditions sociales et salariales moins favorables pour en tirer un avantage compétitif par exemple dans l'UE, Malte et Chypre.

7.4.3 Ces problèmes sont abordés dans le cadre du dialogue social et, à l'échelle européenne, à travers plusieurs initiatives:

- PLATINA: la plate-forme d'action du programme NAIADES - plusieurs ensembles de travaux examinent les goulets d'étranglement dans le secteur;
- emplois et compétences: programme de l'UE pour rendre le secteur plus attrayant;
- EDINNA (Education in Inland Navigation ou éducation à la navigation intérieure) = une plate-forme européenne pour tous les centres de formation a été créée;
- des travaux sont en cours pour élaborer des descriptions de postes harmonisées au niveau européen (capitaine et matelot): cela constituera l'assise officielle pour asseoir des normes unifiées de formation minimale dans le transport par voie navigable de l'UE;
- des travaux sont en cours concernant les normes européennes de formation et de certification en matière de navigation par voie intérieure (STICN).

7.4.4 La ZKR (Commission du Rhin intermédiaire) joue le rôle de centre de connaissances pour le TVN en Europe et, conjointement avec la Commission, elle harmonise le certificat de conduite par l'intermédiaire du système de reconnaissance mutuelle. La ZKR est chargée, à la demande de la Commission européenne, d'effectuer des recherches et de publier tous les six mois des observations sur le marché qui couvrent les données économiques et sociales afin que des informations fiables soient disponibles. En coopération avec la ZKR, un dispositif d'identification unique est actuellement à l'étude et en voie de développement: non seulement il affichera l'identité des travailleurs, mais il permettra aussi de suivre/cartographier le temps de travail/de repos/le temps libre ainsi que l'éducation/la formation/la certification.

## 7.5 Secteur de l'aviation

7.5.1 L'aviation constitue un service essentiel pour l'économie européenne et sa continuité est fondamentale pour soutenir la cohésion sociale et le développement régional. La compétitivité du secteur européen du transport aérien à l'échelle internationale peut être renforcée en faisant appel à tous les avantages qu'offre le modèle social européen. Les entreprises doivent veiller à la bonne application de la législation sociale communautaire et nationale et des conventions collectives afin de protéger l'emploi et d'éviter le dumping social. Il conviendrait de consentir des efforts particuliers pour engager le dialogue social à l'échelle nationale et de l'entreprise afin de trouver des solutions permettant de faire face aux enjeux actuels de l'aviation civile.

7.5.2 Pour assurer la sûreté, la sécurité, l'efficacité et la qualité du service, dans un esprit d'obligations de service

public, une atmosphère de confiance, de responsabilité et de coopération entre les employeurs et les salariés au(x) échelon(s) adapté(s) est indispensable. L'objectif central devrait consister à instaurer un secteur de l'aviation civile durable sur le plan écologique.

7.5.3 Le Comité économique et social européen souhaite tenir compte de la mise en œuvre du ciel unique européen, couvrant les blocs d'espace aérien fonctionnels et SESAR, dans lequel la dimension humaine et le dialogue social sont des éléments déterminants du succès du secteur. Les États membres devraient lancer une consultation constructive des partenaires sociaux et de tous les autres acteurs concernés afin de prendre des mesures équilibrées pour atteindre ces objectifs et éviter de nouvelles pertes d'emploi <sup>(14)</sup>.

7.5.4 Tous les salariés de l'aviation civile, et notamment le personnel au sol, doivent être traités aussi favorablement que les autres salariés européens. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle: ainsi quand il y a des appels d'offres, les salariés doivent dans tous les cas bénéficier de la protection des droits au transfert par exemple.

7.5.5 L'UE doit soutenir les mesures de reconnaissance et de validation des qualifications dans le secteur. Tous les acteurs devraient agir de concert, notamment en menant des négociations, et investir dans la formation professionnelle et la qualification. Grâce à une approche graduelle, et au moyen d'accords, on peut atteindre les meilleures normes de formation à l'échelle européenne, ce qui permettra d'établir des règles plus spécifiques à tous les autres niveaux et de continuer à travailler sur la validation de la formation professionnelle et la participation des autres parties intéressées (institutions européennes, autorités nationales, etc.).

7.5.6 Enfin, à la lumière de ce qui précède, il est également capital que la première priorité guidant l'action législative européenne demeure la sécurité aérienne. À cet égard, les institutions européennes et l'AESA devraient consulter les parties prenantes pour définir des exigences en matière de limitation du temps de vol et de repos pour le personnel navigant qui soient axées sur la sécurité et reposent sur des données scientifiques, afin de réussir à atténuer la fatigue due aux longues heures de travail, aux changements de plages horaires de travail et aux passages d'un fuseau horaire à l'autre. La fatigue constitue une véritable menace à la sécurité de l'aviation car elle entraîne une diminution de la vigilance et des performances. La fatigue est une réaction normale à de nombreuses caractéristiques des conditions de travail communes aux opérations aériennes et résulte de la perte de sommeil, du travail par roulement et des longues périodes de service.

## 7.6 Secteur du transport maritime

7.6.1 L'enjeu principal pour le secteur du transport maritime réside dans le déclin à long terme de l'emploi de gens de mer européens, avec la perte collatérale de savoir-faire maritime européen. Les pavillons de complaisance et les équipages recrutés à bas coût dans les pays en développement sont des pratiques toujours en usage. Le commerce international assuré par des navires appartenant à des Européens et contrôlés par eux est dominé par des équipages quasi entièrement non domiciliés, notamment pour le personnel subalterne. La conférence

<sup>(14)</sup> JO C 182 du 04.08.2009, p. 50.

organisée par le CESE le 11 mars 2010 sur «L'attrait des professions maritimes» s'est penchée sur toutes les causes à l'origine du manque d'attrait des professions maritimes, elle a mis l'accent sur la nécessité d'améliorer l'enseignement maritime et plaidé pour une action de l'UE à cette fin.

7.6.2 Le secteur du transport maritime se caractérise aussi par une main-d'œuvre vieillissante. Le maintien à leur poste d'officiers ayant dépassé l'âge de départ à la retraite est dû avant tout à la pénurie actuelle d'officiers et au fait que les compagnies ne sont guère disposées à élever le personnel occupant des postes subalternes aux grades d'officier.

7.6.3 Un projet mené dans le cadre du dialogue social européen a cependant établi que le problème ne tient pas tant au manque de jeunes stagiaires européens prêts à se lancer dans une carrière maritime qu'à une pénurie de possibilités d'emploi et de places de formation à bord. Il apparaît clairement indispensable de créer un environnement qui facilite le recrutement et la formation des gens de mer européens et l'avancement de personnel subalterne à officier. Cela pourrait être encouragé grâce à une utilisation plus judicieuse et plus stricte des dispositifs d'encadrement des aides d'État (EAE), notamment en renforçant le lien entre l'octroi des subventions publiques ou des exonérations fiscales d'une part et des garanties en matière d'emploi telles que des obligations de formation d'autre part.

7.6.4 Les armateurs délocalisent leurs activités hors d'Europe et investissent de plus en plus dans des centres de formation et académies maritimes dans les pays tiers, particulièrement en Extrême Orient. Il est nécessaire de développer un réseau d'établissements de formation et d'enseignement en Europe afin de créer des systèmes éducatifs maritimes qui répondent et s'adaptent aux nouveaux besoins de compétences qui se font jour. Concernant plus spécifiquement ce dernier point, il est très souhaitable de se pencher sur des modes d'apprentissage plus souples et mixtes tant pour la formation initiale que pour la formation tout au long de la vie. Le système éducatif et le marché de l'emploi devraient répondre au besoin d'un schéma de carrière plus souple (transition de la mer à la terre et vice-versa), en incluant des modules d'enseignement et de formation en matière commerciale, économique et de gestion qui viendraient s'ajouter à des compétences sectorielles.

7.6.5 S'agissant des conditions de travail, les problèmes viennent de la précarisation des emplois, du recours grandissant aux agences de placement («agences de manning») et du manque de relation d'emploi directe – ou alors elle est très distante – avec les compagnies de navigation. Dans bien des cas, les conditions de vie et de travail à bord sont médiocres, et le logement à bord inadapté, notamment pour les femmes et les cadets, tandis que les infrastructures de communication font défaut. Qui plus est, des niveaux d'effectifs inadéquats accroissent la fatigue et mettent l'exploitation sûre des navires en péril. Le problème de la piraterie et de la criminalisation des gens de mer a contribué à détériorer l'image du secteur, et nuit à la propension à envisager une carrière maritime.

7.6.6 Pour les liaisons maritimes entre le continent européen et les îles, ainsi qu'entre ces dernières, le CESE préconise de renforcer les obligations de service public afin d'accroître la

cohésion économique, sociale et territoriale, en évitant que la réglementation des aides d'État ne porte atteinte à la prestation des services d'intérêt économique général.

7.6.7 Parmi les initiatives en souffrance à prendre d'urgence, on peut citer:

- examiner la faisabilité d'une nouvelle initiative communautaire, couvrant le commerce intra-européen, sous la forme d'une proposition législative réaménagée concernant les conditions relatives à l'équipage;
- examiner la faisabilité d'une révision de l'EAE qui en comblerait les failles afin de s'assurer que l'argent des contribuables européens est dépensé avant tout pour soutenir l'emploi des gens de mer, leur formation et leur prise en considération dans toute la législation sociale dont ils sont pour le moment exclus;
- la ratification de la convention MLC de l'OIT de 2006 et son application grâce à un contrôle étatique des ports efficace;
- une méthodologie européenne uniforme et cohérente concernant la collecte de données relatives à l'emploi des gens de mer.

## 7.7 Secteur portuaire

7.7.1 Comme pour les autres secteurs des transports, les analyses portant sur l'emploi dans le secteur portuaire se ressentent elles aussi d'un manque de statistiques et de données quantitatives. Consciente du problème, la DG MOVE a récemment commandé une étude sur l'emploi dans le secteur portuaire. Cela ne sera toutefois peut-être pas suffisant pour combler les lacunes de manière systématique, et tant Eurostat que les États membres devraient être invités à contribuer à cet exercice. La définition de ce qu'est un ouvrier portuaire constitue un problème central. Historiquement, un ouvrier portuaire était un docker, chargeant et déchargeant les cargos à la force de ses bras, mais la conteneurisation et les améliorations technologiques ont entraîné une diversification du travail dans les ports, ce qui rend sa définition plus difficile. Le fait que de plus en plus de travailleurs du secteur de la logistique sont actifs dans l'enceinte du port mais travaillent souvent dans des conditions fort différentes rend la tâche encore plus ardue. Le CESE considère qu'imposer une libéralisation des services portuaires est tout bonnement inacceptable.

7.7.2 Besoins en formation: les dispositions et les exigences en matière de formation des travailleurs du secteur portuaire diffèrent à travers l'Europe, certains pays ayant bâti des systèmes de formation très complets tandis que d'autres ne proposent qu'une bien piètre formation. La plupart des grandes entreprises ont mis en place leurs propres dispositifs de formation, et la majeure partie des grands ports dispose de ses propres centres de formation. Cela étant, les petites entreprises et les ports de taille modeste pâtissent d'un manque de formation adéquate, avec des conséquences négatives sur la sécurité. Un grand enjeu pour la formation dans les ports réside dans la nécessité d'adapter les dispositifs existants à une évolution technologique rapide, voire à l'anticiper.

7.7.3 Il serait opportun d'envisager de créer un cadre commun de formation qui définirait les éléments et les modules devant figurer dans chaque programme de formation et permettrait aux pays disposant de systèmes moins performants d'améliorer leurs programmes de formation. En général, plus de formation est indispensable pour améliorer la compétitivité des ports de l'UE et en faire des lieux de travail plus sûrs. Le lien entre la formation et de meilleurs emplois constitue un autre aspect: les travailleurs du secteur portuaire sont des professionnels et les dispositions en matière de formation devraient être conçues de telle sorte qu'elles garantissent une carrière et permettent aux travailleurs d'accumuler des compétences multiples. La formation portuaire devrait être gérée conjointement par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, comme c'est déjà le cas dans de nombreux ports.

7.7.4 Conditions de travail: la sécurité constitue toujours un problème majeur dans les ports, tout particulièrement en ce qui concerne les conteneurs. Il y a lieu d'améliorer la notification

des accidents et d'incorporer de meilleures données et davantage de précisions sur les accidents (causes, lieux, etc.). La notification des accidents devrait être normalisée à travers l'Europe (il faudrait notamment se mettre d'accord sur une définition commune de ce qu'est un accident, etc.).

7.7.5 L'incapacité à faire respecter la législation en matière de sécurité et de santé au travail constitue un autre problème. Il n'existe à l'heure actuelle aucune législation européenne particulière concernant la santé et la sécurité dans les ports, et c'est la directive-cadre générale qui s'applique. Il conviendrait d'évaluer minutieusement la nécessité de proposer une réglementation sectorielle dans ce domaine. De plus, il y a lieu d'améliorer les conditions de travail dans les ports par un dialogue social amélioré au niveau local, national et européen. Dans le contexte particulier des mutations industrielles (la privatisation des ports par exemple), ce dialogue devrait conduire à des solutions négociées visant à empêcher toute conséquence négative en ce qui concerne les conditions de travail.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Développement durable de la politique européenne des transports et planification en matière de RTE-T» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/05)

Rapporteur: **M. KRAWCZYK**

Le 30 novembre 2010, la future présidence polonaise de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

*Développement durable de la politique européenne des transports et planification en matière de RTE-T*

(avis exploratoire)

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour et 7 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE a toujours soutenu le programme de réseaux transeuropéens de transport, et il lui réaffirme son soutien. Il fait cependant remarquer que, dans le contexte d'une Europe élargie, les besoins du secteur de l'infrastructure des transports se sont accrus, et qu'il convient de réfléchir aux moyens d'adapter la politique existante et les instruments disponibles pour la réalisation de celle-ci aux défis de l'avenir.

1.2 De l'avis du Comité, l'objectif final est de formuler une politique des transports qui, une fois mise en œuvre, assurera une cohésion sociale et économique, en cumulant des ambitions en matière de croissance économique sous la forme d'un accroissement des transports - le trafic étant appelé, selon la Commission, à augmenter d'environ 20 % entre 2005 et 2020 -, de la cohésion, de la création d'emplois et du développement durable, dans un contexte de ressources financières restreintes.

1.3 Mais en pratique, le Comité est bien forcé de constater, à son grand regret, que seuls quelques-uns des 92 projets sélectionnés lors de l'appel d'offres 2007, lancé à l'occasion du réexamen à mi-parcours du programme de travail pluriannuel 2007-2013 pour un montant représentant approximativement les deux tiers du budget total en matière de RTE-T (5,3 milliards d'euros sur un total de 8 milliards d'euros), étaient situés dans les nouveaux États membres.

1.4 Le Comité aimerait souligner que, si l'objectif de l'UE est de créer un véritable marché unique et intégré des transports en Europe et de poursuivre la politique de cohésion, il convient d'opérer un changement radical dans le choix des réseaux. Les États membres devraient proposer des réseaux pour les RTE-T sur la base de critères clairs définis par la Commission.

1.5 En raison de la dépendance actuelle du secteur des transports à l'égard des combustibles fossiles, le Comité recommande

que la future politique européenne des transports poursuive quatre objectifs majeurs:

- la promotion de modes de transport sobres en carbone;
- l'efficacité énergétique;
- la résolution des questions de sécurité, de complexité et d'indépendance d'approvisionnement;
- la lutte contre la congestion du trafic.

1.6 À cet égard, le Comité conseille de sélectionner les carburants les plus verts possibles et les plus renouvelables, qui réduisent les émissions de CO<sub>2</sub>, de recourir à des solutions de transport comodales et d'appliquer le concept d'internalisation des coûts externes pour tous les moyens de transport. Le CESE est préoccupé par les restrictions financières touchant les projets RTE-T au niveau européen, lesquelles sont susceptibles de donner lieu à des incitations qui ne seront pas suffisantes pour que les États membres s'engagent dans ces projets. Aussi le CESE renvoie-t-il à ses avis antérieurs dans lesquels il estime qu'il convient d'étudier de nouvelles sources de recettes publiques<sup>(1)</sup>.

1.7 De même, le CESE recommande de recourir avec précaution et de manière sélective aux partenariats public-privé (PPP) pour financer les RTE-T, en prenant en compte le fait que les différents États membres n'ont pas le même niveau d'expérience en matière de PPP et qu'il faut mobiliser des instruments financiers de l'UE (tels que les Fonds structurels et les Fonds de cohésion, les réseaux transeuropéens, la BEI) qui font partie intégrante d'une stratégie de financement cohérente, mutualisant

<sup>(1)</sup> JO C 48 du 15.2.2011, p. 57-64 (Avis du Comité économique et social européen sur la «Relance économique: état des lieux et initiatives concrètes») et JO C 132 du 3.5.2011, p. 99-107 (Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen» et la «Communication de la Commission concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen»).

les fonds européens, nationaux, publics et privés. Afin de laisser les pouvoirs publics libres de s'engager dans les PPP, le CESE renvoie à l'avis dans lequel il affirme que l'on doit revoir la définition du PPP dans les procédures Eurostat concernant l'endettement public <sup>(2)</sup>.

1.8 Le Comité recommande que la révision des lignes directrices en matière de RTE-T tienne également compte des goulets d'étranglement et des chaînons manquants, afin d'encourager un développement équilibré des infrastructures de transport dans toutes les parties de l'Union et notamment dans sa partie orientale, ce qui permettra de parvenir à une cohésion sociale et économique. Aussi le Comité accueille-t-il favorablement le Livre blanc de la Commission intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transports compétitif et économe en ressources», qui traite de cette problématique particulière avec beaucoup d'attention et tire des conclusions quant aux actions concrètes à entreprendre ces prochaines années.

1.9 Il convient de prendre particulièrement en considération la politique dite de voisinage, c'est-à-dire les liaisons vers le nord, l'est et le sud de l'Union européenne, en se focalisant sur le réseau dans son ensemble plutôt que sur chaque projet d'infrastructure particulier.

1.10 Le Comité suggère que, sur la base d'une redéfinition du réseau transeuropéen de transport, soient signés des «contrats de programme» entre l'Union européenne et chaque État, définissant leurs engagements réciproques en matière de financement et de calendrier de réalisation. Il estime qu'il convient d'associer la société civile au processus d'élaboration de ces «contrats de programme» afin d'améliorer l'efficacité de la future mise en œuvre des projets acceptés.

1.11 Le Comité estime que le développement durable de la politique européenne des transports peut être considérablement soutenu par l'action des structures de dialogue social et/ou de dialogue entre les parties intéressées dans le cadre des couloirs transeuropéens de transport en service ou en construction. Le CESE demande que ce type de structures soit réactivé.

1.12 Le Comité recommande de clarifier ce que l'on entend par «durabilité». De l'avis du Comité, ce concept – au-delà de sa contribution fondamentale à la croissance économique – ne se limite pas à des objectifs environnementaux tels que la protection du climat, la lutte contre la pollution sonore et atmosphérique et la préservation des ressources, mais touche aussi à des problématiques sociales liées aux transports, tels que les droits et les conditions de travail des salariés du secteur et l'accessibilité des moyens de transport publics à un coût raisonnable pour tous les citoyens, y compris les personnes âgées et les personnes handicapées, compte tenu de leur droit à la mobilité ainsi que de l'égalité d'accès aux installations physiques et à l'information. Il devrait aussi prendre en considération la politique de voisinage en ce qui concerne le développement des infrastructures de transport.

1.13 Le Comité estime que, pour parvenir à un développement durable, la méthode ayant le meilleur rapport coût-efficacité consiste à recourir à une stratégie basée sur l'innovation, les incitations et les infrastructures (stratégie des «trois I»).

1.14 Dans le cadre d'un développement durable de la politique européenne des transports et d'une planification en matière de RTE-T, le Comité recommande de procéder à l'analyse des possibilités de supprimer les obstacles injustifiés qui entravent actuellement les modes de transport afin d'en utiliser toute la capacité. Il convient d'encourager une meilleure planification de la mobilité afin de promouvoir un comportement compatible avec le principe du développement durable. Le défi consiste à influencer sur la mobilité et l'intensité du recours aux transports dans nos économies.

1.15 Le Comité soutient pleinement l'approche présentée par la Commission dans son livre blanc, concernant la nécessité d'une coordination accrue au niveau européen. Pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en matière de développement des RTE-T, compte tenu des importantes contraintes financières, il faudra que la politique européenne des infrastructures soit beaucoup plus intégrée et dûment coordonnée, depuis la planification stratégique jusqu'à la mise en œuvre finale de chaque projet. L'heure est désormais aux résultats.

## 2. Introduction

2.1 En relation avec la future présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne, au second semestre 2011, il a été demandé au CESE d'élaborer – entre autres thèmes – un avis exploratoire sur «Le développement durable de la politique européenne des transports et la planification en matière de RTE-T».

2.2 Étant donné l'importance de ce sujet et la nécessité de concrétiser le droit fondamental des citoyens à jouir de la mobilité, et sachant que le secteur des transports représente 10 % de la richesse de l'UE en PIB et fournit plus de 10 millions d'emplois, considérant en même temps que l'accroissement continu de la mobilité met les systèmes de transport à rude épreuve et se solde par des embouteillages, des accidents et de la pollution, c'est avec une grande compréhension que le CESE a accepté la demande de la future présidence polonaise.

2.3 La Commission européenne a préparé un nouveau livre blanc sur les transports, dans lequel elle expose ses plans pour la prochaine décennie, en envisageant un système de transport différent à l'horizon 2020, comprenant un espace européen unique des transports, une ouverture des marchés, des infrastructures plus vertes et des technologies à faible émission de carbone.

2.4 Le réseau RTE-T constituera un élément important de ce nouveau système de transport. C'est la raison pour laquelle les lignes directrices de l'UE concernant ce réseau doivent faire l'objet d'une telle attention.

2.5 Dans son réexamen des lignes directrices sur le RTE-T, la Commission propose de mettre en place un «réseau central» qui se superposerait à des réseaux de transport de base complets et cohérents et engloberait les nœuds et liens stratégiques.

<sup>(2)</sup> JO C 51 du 17.2.2011, p. 59-66 (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 sur la «Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme: développement des partenariats public-privé»).

2.6 Selon la Commission, ce réseau serait l'épine dorsale d'un système européen de transport intégré, et permettrait de traiter les problèmes récurrents de planification en matière de RTE-T. Résoudre ces problèmes est une urgence, sachant que le trafic entre États membres est appelé à doubler à l'horizon 2020.

2.7 Le défi qui s'impose à l'UE est de formuler une politique des transports qui, une fois mise en œuvre, assurera une cohésion sociale et économique, en cumulant des ambitions en matière de croissance économique sous la forme d'un accroissement des transports, de la cohésion, de la création d'emplois et du développement durable.

2.8 En vue de répondre à ce défi, il est utile d'examiner les raisons pour lesquelles les projets sélectionnés par le passé n'ont pas eu la réussite escomptée.

2.9 Globalement, le Comité, compte tenu du rôle essentiel du RTE-T dans la création d'une politique de transport efficace et d'un réseau d'infrastructures cohérent au sein de l'Union européenne, se range derrière l'avis de la Commission pour dire que les raisons suivantes sont pertinentes:

- le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) consiste aujourd'hui en un ensemble de sections nationales faiblement interconnectées; les sections transfrontalières ainsi que des goulets d'étranglement sévères sont autant de chaînons manquants dans le réseau d'infrastructure.
- le manque de réseaux interopérables et cohérents entre tous les États membres, particulièrement dans le secteur ferroviaire et en matière d'application de systèmes intelligents pour tous les modes de transport;
- le fait que les États membres utilisent des règles opérationnelles et des normes fondées sur des traditions et des réglementations établies de longue date, qui nuisent à l'efficacité des investissements massifs opérés dans les infrastructures. Le Comité propose que ces règles et ces normes soient fixées à un haut niveau de sécurité et de qualité;
- le manque d'intégration intermodale: par exemple, l'absence de réseaux physiques intégrés et de points de transbordement intermodaux réellement fonctionnels se solde par l'insuffisance des capacités permettant les opérations de transport intermodales,
- le décalage de développement qui subsiste entre les différents États membres s'agissant de l'infrastructure de transport;
- l'insuffisance de l'accessibilité des transports dans certaines régions européennes.

2.10 Compte tenu des manquements observés par le passé et en vue de bénéficier d'un réseau RTE-T fonctionnel, interopérable et intermodal, les objectifs principaux à viser sont clairs, à savoir: établir un réseau de haute qualité dans tous les États membres, en prêtant particulièrement attention aux sections transfrontalières, aux goulets d'étranglement et aux nœuds, en facilitant les opérations comodales par l'intégration de tous les

modes de transport et en favorisant un fonctionnement fluide grâce à l'harmonisation des règles opérationnelles, lesquelles devraient garantir un haut niveau de sécurité et de qualité.

2.11 Une approche qui adopterait ces grands axes permettrait aussi de viser les objectifs plus larges de la politique des transports et d'appuyer les efforts de l'Europe en matière d'efficacité des ressources et de défis climatiques.

### 3. Observations générales

3.1 Le CESE se réjouit que la Commission élabore actuellement une nouvelle politique en matière de réseau transeuropéen de transport, laquelle pourra permettre de parvenir à une cohésion sociale et économique entre toutes les régions de l'UE, y compris les régions périphériques, et ne sera réalisée que si l'on dispose d'infrastructures de transport efficaces, capables de relier ces régions entre-elles.

3.2 À cet égard, le Comité est convaincu que le développement et la réalisation progressive d'un réseau transeuropéen, socle d'infrastructure permettant la libre circulation des biens et personnes au sein du marché intérieur, reste un objectif politique vital de l'UE, de nature à rapprocher les parties occidentale et orientale de l'Union en constituant par-là même le futur espace européen unique des transports.

3.3 Le dernier document officiel paru concernant l'exécution du programme RTE-T est la révision à mi-parcours du programme pluriannuel RTE-T 2007-2013, publiée en octobre 2010. Il comprend l'examen de 92 projets qui représentent environ les deux tiers du budget total en matière de RTE-T (5,3 milliards d'euros sur un total de 8 milliards d'euros). Concernant la localisation de ces projets, le Comité regrette que seule une toute petite partie d'entre eux se situe dans la partie orientale de l'Union.

3.4 L'une des raisons à l'origine de cette situation tient au manque de moyens financiers suffisants dans les nouveaux États membres. Le fait que les conditions à remplir pour bénéficier des Fonds de cohésion et des Fonds sociaux soient différentes de celles donnant accès au financement des RTE-T en constitue une autre. Le Comité préconise d'analyser le retard accusé en matière de développement des infrastructures dans les nouveaux États membres, ainsi que le faible niveau d'application et d'exécution des fonds alloués aux RTE-T par ces États.

3.5 Le Comité souligne que, si l'objectif de l'UE est de créer un véritable marché unique et intégré des transports en Europe, il convient d'opérer un changement radical dans la structure financière et le choix des projets de réseaux RTE-T. Le défi consiste à influencer sur la mobilité et l'intensité du recours aux transports dans nos économies.

3.6 Le Comité est conscient du fait que, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le développement du réseau transeuropéen de transport doit tendre à faire émerger un système de transport économe en ressources fondé sur l'innovation et agissant sur le changement climatique, la viabilité sociale et les défis environnementaux.

3.7 À cet égard, le Comité entend souligner qu'il a élaboré plusieurs avis sur ces sujets au cours des années passées, tels que les avis sur «RTE-T: un réexamen des politiques»<sup>(3)</sup>; «Un avenir durable pour les transports - Politique européenne de transport après 2010»<sup>(4)</sup>; «L'écologisation du transport maritime et fluvial»<sup>(5)</sup>; «Le transport routier en 2020»<sup>(6)</sup>; «Vers un réseau ferroviaire à priorité fret»<sup>(7)</sup>; «Faciliter l'application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière»<sup>(8)</sup>; «Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes»<sup>(9)</sup>; «Plan d'action des voies navigables – NAIADES»<sup>(10)</sup>; «Politique européenne de transport/stratégies de Lisbonne et du développement durable»<sup>(11)</sup>.

3.8 Dans son avis «RTE-T: un réexamen des politiques», le Comité a conclu que «S'agissant de la problématique de l'augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> et des lacunes infrastructurelles et organisationnelles du transport de marchandises, le Comité peut se retrouver dans l'idée de la Commission visant à rechercher des solutions comodales pour ce type de transport afin de créer des synergies au bénéfice de l'utilisateur.»

3.9 Dans son avis «Politique européenne de transport/stratégies de Lisbonne et du développement durable», le CESE considère que, vu la dépendance du secteur des transports à l'égard des énergies fossiles et le caractère limité de ces dernières, la future politique européenne des transports, tout en préservant la compétitivité du secteur dans le cadre de la stratégie 2020, doit poursuivre quatre objectifs majeurs:

- la promotion de modes de transport sobres en carbone;
- l'efficacité énergétique;
- la sécurité et l'indépendance de l'approvisionnement; et
- la lutte contre la congestion du trafic.

3.10 Il est clair que l'Europe est confrontée à un dilemme: d'un côté, elle entend créer un marché unique et intégré des transports pour la totalité des 27 États membres, ce qui impose d'investir des sommes importantes dans les infrastructures, parce que celles-ci constituent la base de la solidarité; de l'autre, des restrictions se font jour, qu'elles se manifestent sous forme de budgets insuffisants ou à travers les objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre et autres substances polluantes.

3.11 Le CESE a déjà avancé, dans plusieurs des avis mentionnés plus haut, des propositions qui visent à dépasser ce dilemme et dont l'effet sur les coûts est, en outre, direct et tangible: choisir les carburants les plus verts possibles et les plus renouvelables, qui réduisent les émissions de CO<sub>2</sub> de manière considérable, recourir à des solutions de transport comodales, appliquer le concept d'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport et, enfin et surtout, introduire d'autres instruments financiers comme le recours prudent et sélectif aux partenariats public-privé dans le financement des RTE-T, en prenant en compte le fait que les différents États

membres n'ont pas le même niveau d'expérience en matière de PPP et qu'il faut mobiliser des instruments financiers de l'UE (tels que les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, les réseaux transeuropéens, la BEI) qui font partie intégrante d'une stratégie de financement cohérente, mutualisant les fonds européens et nationaux, publics et privés. Afin de laisser les pouvoirs publics libres de s'engager dans les PPP, le CESE renvoie à l'avis dans lequel il affirme que l'on doit revoir la définition du PPP dans les procédures Eurostat concernant l'endettement public<sup>(12)</sup>.

3.12 Le CESE est préoccupé par les restrictions financières touchant les projets RTE-T au niveau européen, lesquelles sont susceptibles de donner lieu à des incitations qui ne seront pas suffisantes pour que les États membres s'engagent dans ces projets. Aussi le CESE renvoie-t-il à ses avis antérieurs dans lesquels il estime qu'il convient d'étudier de nouvelles sources de recettes publiques<sup>(13)</sup>.

3.13 En ce qui concerne les émissions de CO<sub>2</sub>, étant donné que les transports représentent une part importante (24 %) des émissions de l'UE, le Comité entend souligner qu'il y a lieu de prêter une attention toute particulière à la dimension urbaine des transports. Les villes représentent plus de 70 % de la population de l'UE et sont responsables d'un quart de l'ensemble des émissions de CO<sub>2</sub> dues aux transports; en outre, leur poids ne cesse d'augmenter. Il apparaît donc clairement que, si l'on veut rendre les transports plus durables, les villes doivent assumer leurs responsabilités, avec le soutien des échelons régional, national et international. D'autre part, le transport du fret sur longue distance est dans une large mesure assuré le long d'importants corridors comodaux. La priorité est donc de rendre ces corridors de transport plus efficaces et plus durables. Il convient d'encourager une meilleure planification de la mobilité afin de promouvoir un comportement compatible avec le principe du développement durable.

3.14 Malgré les réels problèmes de financement dont souffre l'UE, la réticence fréquente de la population locale à accepter l'implantation de nouvelles infrastructures et l'impact environnemental de tels investissements, de nouvelles infrastructures sont néanmoins nécessaires pour combler les lacunes du réseau et supprimer les goulets d'étranglement. En effet, beaucoup de problèmes de ce type subsistent, notamment dans les nouveaux États membres.

3.15 Le Comité est convaincu qu'outre ces éléments et en vue d'améliorer la comodalité, il conviendrait de concentrer les activités et les ressources sur les nœuds du système de transport, tels que les plateformes de transbordement, car ceux-ci ont de plus en plus tendance à devenir des goulets d'étranglement et,

<sup>(3)</sup> JO C 318 du 23.12.2009, p. 101.

<sup>(4)</sup> JO C 255 du 22.9.2010, p. 110.

<sup>(5)</sup> JO C 277 du 17.11.2009, p. 20.

<sup>(6)</sup> JO C 277 du 17.11.2009, p. 25.

<sup>(7)</sup> JO C 27 du 3.2.2009, p. 41.

<sup>(8)</sup> JO C 77 du 31.3.2009, p. 70.

<sup>(9)</sup> JO C 317 du 23.12.2009, p. 80.

<sup>(10)</sup> JO C 318 du 23.12.2006, p. 218.

<sup>(11)</sup> JO C 354 du 28.12.2010, p. 23.

<sup>(12)</sup> JO C 51 du 17.2.2011, p. 59-66 (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 sur la «Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme: développement des partenariats public-privé»).

<sup>(13)</sup> JO C 48 du 15.2.2011, p. 57-64 (Avis du Comité économique et social européen sur la «Relance économique: état des lieux et initiatives concrètes») et JO C 132 du 3.5.2011, p. 99-107 (Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen» et la «Communication de la Commission concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen»).

partant, méritent une attention toute particulière, de même que les corridors qui les relient. La technologie et des systèmes de transport intelligents peuvent être d'une grande utilité, en particulier dans les villes. L'enjeu est notamment de procéder à leur déploiement et à leur intégration à différents modes de transport.

3.16 La révision des orientations RTE-T devra aussi aborder la question des goulets d'étranglement et des chaînons manquants, dans le but d'encourager un développement équilibré et durable des infrastructures de transport dans toutes les parties de l'Union, et en particulier dans sa partie orientale, où l'on manque de liaisons ferroviaires et routières de qualité élevée et où les solutions faisant appel à la comodalité demeurent nécessaires pour plusieurs goulets d'étranglement importants sur des liens et nœuds existants.

3.17 Bien que le Comité soit favorable à la proposition de la Commission d'élaborer une stratégie de réseau central pour les principaux corridors transfrontaliers, il souscrit également à l'idée de continuer à accorder un soutien financier de l'UE pour faire en sorte qu'un réseau complet se développe à l'avenir, en particulier dans les États membres éligibles au Fonds de cohésion, selon les mêmes conditions que dans les perspectives financières actuelles.

3.18 Cela rejoint l'idée suivant laquelle il n'est pas possible de parvenir à la cohésion sociale et économique sans construire tous les éléments manquants d'un réseau RTE-T complet et sans améliorer de façon durable les éléments en mauvais état des réseaux existants et à venir.

3.19 En ce qui concerne la sécurité, le Comité souhaite particulièrement attirer l'attention sur l'amélioration de la conception des infrastructures, y compris des tunnels.

3.20 Le CESE estime qu'il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la transparence de l'exécution des projets RTE-T, non seulement pendant les phases de consultation ou de sélection, mais aussi tout au long des étapes de la réalisation des travaux. Tout en reconnaissant que la responsabilité en la matière incombe au premier chef aux gouvernements nationaux, le CESE encourage la Commission à se montrer plus ouverte dans son dialogue avec les partenaires nationaux, en imposant des critères plus élevés concernant la transparence de l'exécution du projet, et en prévoyant que soient régulièrement communiquées au public davantage d'informations relatives à l'état d'avancement physique et à la situation financière de chaque projet.

#### 4. Observations particulières

4.1 Le Comité estime que le développement durable de la politique européenne des transports peut être considérablement soutenu par l'action des structures de dialogue social et/ou de dialogue entre les parties intéressées dans le cadre des couloirs transeuropéens de transport en service ou en construction. Le CESE demande que ce type de structures soit réactivé.

4.2 Le CESE souhaite que «l'établissement d'un nouveau RTE-T prenne en compte de manière expresse la politique dite de voisinage, les liaisons vers le nord, l'est et le sud de l'Union européenne. Dans ce cadre, la Commission et les États membres devraient surtout se focaliser sur le réseau dans son ensemble et non sur chaque chantier d'infrastructure.» Cela renforcera la solidarité entre les États membres.

4.3 Dans le cadre de la planification à venir du RTE-T, le CESE marque son accord, dans son avis «RTE-T: un réexamen des politiques»<sup>(14)</sup>, sur l'approche adoptée par la Commission telle que présentée dans son livre vert, en ce qui concerne le principe selon lequel chaque mode de transport est utilisé en fonction de ses avantages comparatifs dans le cadre de chaînes de transport comodales efficaces et joue de cette manière un rôle important dans la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat. Le but doit rester une évolution vers la chaîne de transport la plus respectueuse de l'environnement qui soit.

4.4 À cet égard, le Comité aimerait rappeler que la Commission avait introduit, dans son Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises de 2007, le concept de «corridors verts». Ce concept vise à créer des solutions logistiques comodales durables entraînant des réductions avérées de l'impact sur l'environnement et le climat, avec un niveau élevé de sécurité, de qualité et d'efficacité, par la création de plateformes de démonstration le long des corridors internationaux où se concentre le flux de marchandises. Le Comité souhaite que ce concept soit appliqué aux corridors du réseau central comodal de haute technicité du RTE-T, lesquels se prêteraient particulièrement à un tel développement dans le cadre d'une coopération public-privé.

4.5 La Commission a déclaré qu'il convient de modifier profondément le système actuel. Les nouveaux États membres ne bénéficient pas des moyens européens de la même manière que les «anciens». Afin de placer tous les pays sur un pied d'égalité, il conviendra de mettre au point de nouvelles méthodes de financement.

4.6 Le Comité doute de la validité des arguments avancés par la Commission pour justifier le choix des projets à financer. La Commission soutient que «ces projets nous aident à nous préparer aux futures priorités en matière de transport: notamment rendre le transport plus écologique, relier l'Est et l'Ouest de l'Europe, et soutenir les partenariats public-privé». Il est permis, à tout le moins, de s'interroger sur l'amélioration des liaisons entre l'Est et l'Ouest; par ailleurs le Comité souhaite prendre en considération d'autres possibilités de financement que les PPP.

4.7 L'idée de la Commission de nommer des coordonnateurs européens pour améliorer la coopération internationale, articulée à l'accent mis sur le soutien à long terme aux projets d'infrastructure les plus décisifs et à la mise en activité d'une agence exécutive, aurait dû contribuer à plus de transparence ainsi que, de manière positive, au développement des RTE-T. Mais tant l'analyse de la Commission européenne que les résultats du réexamen du portefeuille pluriannuel confirment que les avancées réalisées jusqu'à présent ont été fragmentées à cause de l'insuffisance de la coopération et de la coordination entre États membres.

4.8 Le Comité suggère que, sur la base d'un réseau RTE-T redéfini, soient signés des «contrats de programme» entre l'Union européenne et chaque État membre, définissant leurs engagements réciproques en matière de financement et de calendrier de réalisation. Ces contrats de programme devraient couvrir non seulement les infrastructures faisant partie des

<sup>(14)</sup> JO C 318 du 23.12.2009, p. 101.

RTE-T, mais aussi les infrastructures secondaires que les États s'engageraient à réaliser pour assurer le bon fonctionnement des réseaux principaux, en vue de procurer une meilleure desserte à la population. Le Comité estime qu'il convient d'associer la société civile au processus d'élaboration de ces «contrats de programme» afin d'améliorer l'efficacité de la future mise en œuvre des projets acceptés.

4.9 Dans son réexamen à mi-parcours du portefeuille de projets du programme pluriannuel RTE-T 2007-2013, la Commission conclut que sur les 92 projets qui composent le portefeuille, 21 sont des projets transfrontaliers, le mode de transport bénéficiant du plus grand soutien étant le transport ferroviaire, suivi par la navigation intérieure, et ce alors même que la Commission conclut, dans son document «La nouvelle politique en matière de réseau transeuropéen de transport», que dans l'ensemble, les projets relatifs aux transports routiers et aériens et, dans une moindre mesure, maritimes ont d'assez bons résultats par comparaison avec le transport ferroviaire et la navigation intérieure.

4.10 Le Comité conseille à la Commission de clarifier la définition du concept de durabilité. Pour être en mesure de juger si une proposition de projet correspond à l'exigence de «durabilité», il faut percevoir clairement ce que recouvre ce concept, de préférence sur le plan quantitatif.

4.11 Dans cette optique, le Comité entend souligner que la durabilité recouvre – au-delà de sa contribution fondamentale à la croissance économique – non seulement des objectifs environnementaux tels que la protection du climat, la lutte contre la pollution sonore et atmosphérique, la préservation des ressources, mais aussi des problématiques sociales liées aux transports, tels que les droits et les conditions de travail des salariés, ainsi que l'accessibilité aux transports publics à un coût raisonnable, de manière générale et, plus particulièrement, pour les personnes âgées et les personnes handicapées, compte tenu aussi de l'accessibilité des installations physiques et de l'information pour les personnes handicapées.

4.12 Le Comité souhaite mettre en exergue son soutien à une stratégie fondée sur l'innovation, les incitations et les infrastructures (la stratégie des «trois i») qui lui paraît constituer la méthode ayant le meilleur rapport coût-efficacité pour parvenir à un développement durable:

- Innovation: élaborer et exécuter encore plus «à la source» des mesures techniques et des pratiques d'exploitation visant à réduire l'impact des transports sur l'environnement;

- Incitations: encourager une utilisation rapide dans tous les modes de transport des meilleures technologies et pratiques disponibles;

- Infrastructures: assurer la fluidité et la sécurité du trafic, ainsi que l'efficacité, en exploitant les infrastructures existantes et en les articulant à des investissements adéquats dans de nouvelles infrastructures en vue de supprimer les goulets d'étranglements et les chaînons manquants.

4.13 Le CESE observe que l'une des façons d'atteindre l'objectif d'un développement durable de l'Union européenne consiste à adopter une approche intégrée des réseaux transeuropéens (RTE). Le Comité est convaincu que la mise en œuvre d'une approche intégrée des réseaux transeuropéens – contrairement à une approche ne tenant pas compte de l'effet des synergies possibles entre les différents réseaux – permettra d'accélérer la réalisation des infrastructures prévues en la matière et de réduire leurs coûts de construction <sup>(15)</sup>.

4.14 Le Comité considère que, vu les crises économiques en Europe et la restriction du budget disponible pour les RTE-T, il y a lieu de veiller à la coopération et la coordination entre les différents instruments de financement en matière de RTE-T, tout comme il est nécessaire de trouver de nouvelles ressources financières et de nouveaux mécanismes de crédit.

4.15 Le Comité soutient pleinement l'approche présentée par la Commission dans son livre blanc, concernant la nécessité d'une coordination accrue au niveau européen. Pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en matière de développement des RTE-T, compte tenu des importantes contraintes financières, il faudra que la politique européenne des infrastructures soit beaucoup plus intégrée et dûment coordonnée, depuis la planification stratégique jusqu'à la mise en œuvre finale de chaque projet.

4.16 Le CESE estime que la parution du Livre blanc arrive à point nommé: il devrait permettre d'émettre un message politique fort dans le contexte du prochain réexamen du budget de l'UE. Le futur financement du développement des infrastructures de transport de l'UE doit tenir compte de l'ambition réaliste de créer un espace européen unique des transports suivant un calendrier qui soit le plus bref possible.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

<sup>(15)</sup> JO C 204 du 9.8.2008, p. 25 (Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission - Réseaux transeuropéens: vers une approche intégrée»).

## Avis du Comité économique et social européen sur la «Contribution de la société civile au partenariat oriental»

(2011/C 248/06)

Rapporteur: **M. MORKIS**

Par une lettre en date du 15 novembre 2010, le Conseil de l'Union européenne a invité le Comité économique et social européen à élaborer, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un avis exploratoire sur:

«*La contribution de la société civile au partenariat oriental.*»

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accorde une grande importance au partenariat oriental, en tant qu'il constitue pour l'UE un impératif stratégique et un investissement politique qui, à l'avenir, sera profitable pour ses citoyens comme pour ceux des pays partenaires. Les événements qui se sont produits dans la région méditerranéenne ont prouvé que la société civile garde son rôle de pivot dans la transition vers la démocratie, la réforme constitutionnelle et le renforcement des institutions. Il serait donc souhaitable de soutenir la contribution qu'apporte la société civile au partenariat oriental et de la prendre dûment en considération, afin de garantir la réussite de ce processus.

1.2 Le CESE salue les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'initiative du «partenariat oriental», qui a été lancée officiellement en mai 2009. Tous les pays qui y participent ont amélioré et approfondi leurs relations avec l'UE, grâce au dialogue mené sur les accords d'association, les zones de libre-échange, l'assouplissement du régime des visas et la coopération en matière de sécurité des approvisionnements énergétiques, ainsi que sur d'autres thèmes. (Malheureusement, du fait des événements qui ont suivi l'élection présidentielle de décembre 2010 en Biélorussie, les relations de ce pays envers l'Union ont connu une forte régression.)

#### 1.3 Contribution de la société civile au volet multilatéral du partenariat oriental

##### 1.3.1 Participation aux travaux des plates-formes thématiques intergouvernementales du Partenariat oriental

1.3.1.1 Le CESE a été invité à participer à trois des quatre plates-formes thématiques intergouvernementales du partenariat oriental déjà constituées et est à même d'exprimer les points de vue de la société civile au sein de ces plates-formes. Le CESE demande toutefois à la Commission de l'inviter à participer et à collaborer à la 3<sup>e</sup> plate-forme thématique, consacrée à la sécurité d'approvisionnement énergétique, étant donné son expertise sur cette question.

1.3.1.2 Le Comité estime que les représentants des groupes de travail pertinents du Forum de la société civile du partenariat oriental devraient être autorisés à participer aux réunions des plateformes thématiques intergouvernementales.

##### 1.3.2 Le forum de la société civile du partenariat oriental

1.3.2.1 Le Comité se félicite par ailleurs de la création, en novembre 2009, du Forum de la société civile du partenariat oriental. Il considère que les plates-formes nationales du Forum de la société civile du partenariat oriental constituent un outil tout à fait adéquat pour mettre le partenariat oriental en œuvre dans les pays partenaires en y faisant participer la société civile, il n'en déplore pas moins que les employeurs, les syndicats et les autres organisations socio-économiques (agriculteurs, consommateurs, etc.) du niveau national ne soient pas associés, ou dans une modeste mesure seulement, à leurs activités.

1.3.2.2 Dans la mesure où, dans le Forum de la société civile du partenariat oriental, les partenaires sociaux ne disposent pas actuellement de la représentation qui serait appropriée, le Comité réclame un remaniement du règlement intérieur, et notamment les règles liées à la procédure de sélection, de telle manière qu'il soit possible de définir avec beaucoup plus de netteté les contours de la participation que cette instance doit garantir aux représentants des employeurs et des salariés, ainsi que des autres intérêts catégoriels, et ce, tant du côté de l'UE que des pays partenaires.

1.3.2.3 Le Comité invite à repenser la conception du Forum, de façon à configurer plus efficacement ses activités tout en utilisant de manière effective les financements disponibles. On pourrait envisager de redéployer cette instance vers une activité permanente et axée sur des projets (dans le cadre des groupes de travail et des plates-formes nationales).

1.3.2.4 Le Comité préconise que dans le Forum, le nombre de représentants assignés à l'UE soit augmenté, afin de susciter des échanges d'expériences et de promouvoir la convergence avec les valeurs européennes, et que le Comité économique et social européen, avec ses 344 membres qui représentent la société civile organisée de l'UE, est tout à fait qualifié pour jouer un rôle actif dans la réalisation des objectifs du partenariat oriental au sein du forum de la société civile pour autant que les règles qui régissent ce dernier permettent une participation accrue et permanente de celui-ci tant au forum qu'au comité de direction.

1.3.2.5 Étant donné l'élargissement constant du périmètre d'intervention du forum de la société civile et, plus particulièrement, du domaine d'action des plates-formes nationales, le Comité se dit prêt à contribuer à améliorer le fonctionnement de ce dernier. Le Comité défend aussi l'idée qu'il est devenu nécessaire, ne serait-ce qu'au vu du travail que doit assumer son comité de direction, de le doter d'un secrétariat.

1.3.2.6 Si l'on ne remédie pas aux insuffisances structurelles du fonctionnement du forum, le Comité pourrait envisager d'autres formes de mobilisation des acteurs économiques et sociaux des pays du partenariat oriental pour la mise en œuvre de ses objectifs.

#### 1.4 Consolidation de la société civile dans les pays partenaires et contribution au volet bilatéral du partenariat oriental

1.4.1 Le Comité suit avec beaucoup d'attention les événements d'Afrique du Nord. Il a la conviction que l'UE se doit de soutenir le processus de démocratisation et de stabilisation à l'œuvre dans cette région. Dans le même temps, il lance un appel pour que l'Union adopte une approche équilibrée et à long terme en faveur des pays de son flanc méridional et oriental, y compris pour ce qui est du soutien financier en faveur des réformes politiques et économiques, de l'adaptation aux normes de l'UE et du renforcement de la société civile.

1.4.2 Le Comité estime qu'en cas de financement inadéquat, les objectifs du partenariat oriental, en tant qu'instrument essentiel pour promouvoir la convergence avec les valeurs européennes, pourraient ne pas être atteints. À cet égard, le CESE est globalement favorable à la proposition de la Commission de réexaminer la politique européenne de voisinage mais déplore que la communication intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation» n'insiste pas sur la création de mécanismes de consultation de la société civile dans les pays de la Politique européenne de voisinage et n'établisse absolument aucun lien entre l'institution de la société civile que possède l'UE et le rôle que peut jouer le CESE dans ce processus.

1.4.3 Le CESE approuverait l'idée que soit créé un Fonds européen pour la démocratie et un mécanisme de financement pour la société civile. Néanmoins, il appelle la Commission à tirer les leçons des expériences acquises lors de la mise en œuvre du mécanisme de financement de la société civile pour les Balkans occidentaux, afin d'éviter un certain nombre de dysfonctionnements.

1.4.4 Le Comité attache la plus haute importance à la collaboration avec des organisations indépendantes dans les pays partenaires. Il ne faut pas pour autant négliger de coopérer avec les organisations qui dépendent des gouvernements, tout en soutenant dans le même temps la création de syndicats indépendants et d'organisations d'employeurs indépendantes qui pourraient participer à un véritable dialogue social, diffuser les idées de démocratie, de droits de l'homme et de droits du travail et poursuivre les autres objectifs de l'initiative du partenariat oriental.

1.4.5 Le CESE considère que le renforcement du dialogue entre les gouvernements et la société civile au niveau national constitue une condition préalable à la démocratisation des sociétés du partenariat oriental et à leur convergence avec les

valeurs européennes. Il est tout particulièrement nécessaire de renforcer le rôle de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action de la politique européenne de voisinage.

1.4.6 Le Comité invite à créer des mécanismes de consultation de la société civile dans tous les pays du partenariat oriental, tels que des conseils économiques et sociaux (ou organisations similaires), en prenant en considération les conditions particulières qui prévalent dans chacun d'entre eux. Dans certains de ces pays, les plates-formes nationales du Forum de la société civile du partenariat oriental pourraient constituer une bonne base à cet égard. Le CESE est prêt à partager son expérience en ce qui a trait à la société civile dans les pays du partenariat oriental.

1.4.7 Le Comité est d'avis que les accords d'association négociés entre l'UE et les pays partenaires doivent inclure des dispositions sur la création d'instances conjointes de la société civile, chargées d'effectuer le suivi de la mise en œuvre desdits accords.

1.4.8 Concernant les négociations et les conclusions de l'Accord de libre-échange approfondi et global, le Comité estime que tant la société civile de l'UE que celle des pays partenaires devraient être associées à l'élaboration d'une évaluation de l'impact sur le développement durable en amont des négociations, et que des mécanismes de la société civile devraient être intégrés au futur accord afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions liées au développement durable.

1.5 Le Comité nourrit l'espoir que l'année 2011 sera d'une importance décisive pour le partenariat oriental, dans la mesure où les présidences hongroise et, plus encore, polonaise du Conseil devraient donner des impulsions supplémentaires à l'initiative.

1.6 Le Comité adresse ces recommandations aux chefs d'État et de gouvernement et espère que le sommet du partenariat oriental qui aura lieu en Pologne à l'automne 2011 reconnaîtra comme il se doit l'apport de la société civile au cours des deux années écoulées, tout comme les progrès réalisés, mais portera aussi un jugement critique sur les déficiences, liées à la faible participation des partenaires sociaux et au caractère inadéquat du forum de la société civile.

## 2. Contribution de la société civile au volet multilatéral du partenariat oriental

2.1 Pour l'Union européenne, il est d'un intérêt fondamental que la stabilité règne dans les pays situés au voisinage de ses frontières orientales, qu'ils soient dotés d'un bon régime de gouvernement, qu'ils mènent une politique lisible et que leur économie connaisse une évolution positive. Par ailleurs, les pays d'Europe orientale et du Caucase méridional s'efforcent eux aussi de nouer avec l'Union des relations plus actives et plus étroites. Ce sont les valeurs et la convergence des législations et des réglementations qui constituent le facteur déterminant pour les progrès que ces pays réalisent dans leur rapprochement avec l'UE. Aussi convient-il de considérer le partenariat oriental comme un investissement politique que l'UE réalise tant pour le profit futur de ses citoyens que pour favoriser la progression générale des pays partenaires.

## 2.2 Participation aux plates-formes thématiques intergouvernementales du partenariat oriental

2.2.1 Dans sa communication sur le partenariat oriental, la Commission européenne faisait observer qu'il y avait lieu de réserver une place de choix à la participation de la société civile. Le CESE a été invité à participer à trois des quatre plates-formes thématiques intergouvernementales déjà constituées (plate-forme 1 – Démocratie, bonne gouvernance et stabilité; plate-forme 2 – Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE; plate-forme 4 - Contacts interpersonnels) et est à même d'exprimer le point de vue de la société civile au sein de ces plateformes. En revanche, malgré sa forte implication dans les questions énergétiques, le Comité n'a pas été convié à coopérer aux travaux de l'importante plate-forme thématique «Sécurité énergétique».

2.2.2 Le CESE estime que les plates-formes ont accompli des progrès sur la voie de la réalisation des objectifs de l'initiative du partenariat oriental, mais il regrette que la participation de la société civile soit limitée. Il estime que les représentants des groupes de travail pertinents du Forum de la société civile du partenariat oriental devraient être autorisés à participer aux réunions des plates-formes intergouvernementales. Cela permettrait à la société civile d'être informée des travaux des plates-formes et d'émettre des recommandations plus fonctionnelles et plus concrètes. Le Comité invite la Commission à s'engager dans des négociations avec les pays partenaires afin de modifier le règlement intérieur des plates-formes intergouvernementales, de manière à ce que le forum se voie accorder le statut de participant permanent à ces plates-formes.

2.2.3 Le Comité estime que les plates-formes pourraient être reliées à des projets qui ont un intérêt pour la société civile. Un exemple pertinent de la participation d'associations d'entreprises au partenariat oriental est donné par le programme EAST-INVEST, entreprise commune entre Eurochambres (l'organisation qui chapeaute les chambres de commerce et d'industrie européennes) et des partenaires dans les États du partenariat oriental. Il s'agit d'un projet d'une durée de trois ans conçu pour le partenariat oriental et visant à faciliter le commerce chez nos voisins orientaux et à promouvoir le développement et l'investissement économiques. 21 chambres d'industrie de pays de l'UE se sont associées au projet, en mettant en avant les objectifs de la plate-forme intergouvernementale 2 consacrée à l'intégration économique et à la convergence avec les politiques européennes. Le budget total du projet est de 8,75 millions d'euros, dont 7 millions proviennent de la Commission européenne. Reste à espérer que ce projet atteindra les objectifs qui lui ont été assignés et contribuera véritablement à donner corps aux finalités du partenariat oriental. Cet exemple pourrait être utilisé aux fins de projets concrets entre l'UE et les organisations de pays partenaires dans d'autres secteurs (organisations d'agriculteurs, de consommateurs, environnementales, etc.).

2.2.4 Le Comité estime par ailleurs qu'une solide participation des entreprises à l'initiative phare PME de la plate-forme 2 et des réunions organisées par les entreprises pour les entreprises pourraient déboucher sur l'organisation d'un forum des entreprises du partenariat oriental qui renforcerait le soutien des organisations d'entreprises aux négociations de l'Accord de libre-échange approfondi et global.

2.2.5 Le Comité souligne que le dialogue social ne fait partie des travaux d'aucune plate-forme, alors qu'il constitue un pan de l'acquis communautaire.

## 2.3 Le Forum de la société civile du partenariat oriental

2.3.1 La proposition de la Commission de créer un Forum de la société civile a reçu un accueil très favorable.

2.3.2 Néanmoins, les membres du Forum de la société civile du partenariat oriental sont pour la plupart des cercles de réflexions et des organisations non gouvernementales qui ne sont pas représentatifs de la société civile dans toute sa diversité. Sur les organisations des pays partenaires, seules quelques-unes représentent les intérêts des entreprises (employeurs et employés confondus), des partenaires sociaux, c'est-à-dire des organisations économiques et/ou des syndicats ou autres groupes d'intérêt socio-économiques (organisations d'agriculteurs, de consommateurs, scientifiques et universitaires, etc.).

2.3.3 Les partenaires sociaux des pays partenaires ne sont pas du tout représentés au sein du comité de direction, qui compte 17 membres.

2.3.4 Au cours des derniers 18 mois, chacun des pays partenaires a créé sa plate-forme nationale du Forum de la société civile, où les organisations qui ressortissent à celle-ci peuvent se rencontrer pour mettre en œuvre les objectifs du partenariat oriental.

2.3.5 Le Comité accueille très favorablement la création de plates-formes nationales du forum de la société civile du partenariat oriental ainsi que la contribution qu'elles ont apportée au processus de partenariat oriental. Plusieurs exemples méritent d'être cités:

- La plate-forme de Biélorussie a établi des «Feuilles de routes dans le cadre du partenariat oriental pour la Biélorussie» en juillet 2010.
- La plate-forme d'Azerbaïdjan a multiplié les manifestations sur des thèmes pertinents pour le gouvernement et la société civile, tels que l'adhésion de l'Azerbaïdjan à l'OMC, les sources d'énergie alternatives et renouvelables, l'efficacité énergétique, et la situation des petites et moyennes entreprises.
- Le Conseil national de participation, qui, en Moldavie, a tenu lieu de plate-forme nationale avant que celle-ci soit officiellement créée, était autorisé à participer à toutes les réunions du cabinet des ministres de Moldavie pour y présenter sa position sur les décisions gouvernementales et les mesures politiques proposées.

Néanmoins, le Comité regrette que les partenaires sociaux aient également une participation limitée aux activités de ces plates-formes nationales, si tant est qu'ils y participent et que, de ce fait, la question des droits sociaux ne figure pas dans leurs travaux.

2.3.6 Le Comité a décelé plusieurs faiblesses dans le fonctionnement du forum et proposé de collaborer avec le comité de direction pour en améliorer les résultats.

2.3.7 La composition actuelle du forum ne correspond pas avec le document de réflexion de la Commission qui stipule que «l'appartenance au Forum de la société civile du partenariat oriental doit être ouverte à toutes les organisations de la société civile, c'est-à-dire les organisations de citoyens, les syndicats, les fédérations patronales, les associations professionnelles, les organisations non gouvernementales, les groupes de réflexion, les fondations d'utilité publique, les organisations et réseaux nationaux et internationaux de la société civile et autres acteurs concernés de la société civile des pays partenaires de l'Est, mais aussi les organisations et réseaux internationaux des États membres de l'UE. Des organisations de la société civile de pays tiers peuvent elles aussi être conviées à y participer. Le CESE et les organisations homologues des pays partenaires ont un rôle important à jouer, notamment en ce qui concerne les entreprises, l'emploi, le travail et les questions sociales.» Les principales organisations européennes d'employeurs et de travailleurs ont exprimé leur préoccupation face à cette situation dans une lettre adressée le 19 mai 2010 aux membres du forum. Des représentants de haut niveau du CESE et de la Commission européenne se sont entretenus de la composition du forum et du fait que certains objectifs du partenariat oriental, notamment ceux qui ont trait à l'intégration économique, ne pourront être atteints que si tous les partenaires concernés participent aux travaux du forum.

2.3.8 Le Comité estime également que le rôle des organisations de la société civile au sein du forum devrait être considérablement renforcé. Leur représentation a été jusqu'à présent limitée en raison du nombre relativement réduit de participants de l'UE prévu pour le forum (sur les 230 organisations invitées au forum de Berlin, seules 80 étaient issues de l'UE) et pour le comité de direction (7 sièges sur 17). La participation de la société civile de l'UE est également limitée du point de vue territorial, les organisations de certains États membres voisins des frontières de l'Europe orientale étant majoritaires. Quelques organisations de la société civile seulement participent avec des projets ou des programmes spécifiques pour les partenaires du partenariat.

2.3.9 Le Comité est prêt à utiliser ses capacités, son expérience, son savoir-faire et ses contacts pour contribuer à corriger les déséquilibres existants au sein du forum de la société civile. Les 344 membres du CESE représentent un vaste potentiel qui peut être mis à profit pour mieux défendre la cause du partenariat oriental auprès des institutions européennes, de tous les États membres et de toutes les sphères de la société civile, y compris notamment les partenaires sociaux.

2.3.10 Pour pouvoir jouer ce rôle, le Comité doit être dûment représenté au sein des structures du forum de la société civile. Les règles qui le régissent actuellement annulent toute perspective de participation permanente et efficace du CESE et devraient par conséquent être modifiées pour permettre une participation accrue et permanente de celui-ci à cette instance.

2.3.10.1 Une participation renforcée du CESE et d'autres acteurs socio-économiques permettrait également d'obtenir une meilleure répartition dans les groupes de travail. Actuellement, la plupart des organisations prennent part aux travaux des groupes de travail «Démocratie, bonne gouvernance et stabilité» et «Contacts interpersonnels». Parallèlement, les groupes «Intégration économique et convergence avec les politiques sectorielles de l'UE» et «Environnement, changement climatique et

sécurité énergétique» n'ont pas suffisamment de participants, ce qui est contradiction avec l'importance des sujets qu'ils couvrent pour une mise en œuvre réussie du partenariat. Le Comité pourrait apporter sa contribution en la matière.

2.3.10.2 Le CESE estime que les travaux du forum doivent être davantage axés sur des projets. Certains groupes de travail, comme celui sur le thème «Intégration économique et convergence avec les politiques sectorielles de l'UE», ont cherché à développer des projets spécifiques sans parvenir à leurs fins, en raison du manque de financement et d'un nombre insuffisant de participants. Le potentiel et la capacité administrative du CESE pourraient être utiles pour le développement de projets concrets. De même, la réalisation d'études et de projets communs pourrait permettre de renforcer la contribution de la société civile au partenariat oriental.

2.3.10.3 Le CESE suggère que le comité de direction du Forum soit élu pour deux ans, en vue d'en améliorer l'efficacité et de lui laisser suffisamment de temps pour mettre en œuvre des projets et des idées. Le Comité défend aussi l'idée qu'il est devenu nécessaire de doter le comité de direction d'un secrétaire.

2.3.11 Si le fonctionnement du forum reste insatisfaisant, le Comité pourrait envisager d'autres formes de mobilisation des acteurs économiques et sociaux pour la réalisation des objectifs du partenariat oriental.

### **3. Consolidation de la société civile dans les pays partenaires et contribution au volet bilatéral du partenariat oriental**

3.1 Les récents événements en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ont clairement montré que les régimes au pouvoir sont de toute manière condamnés à l'échec, quand bien même ils joueraient un rôle important pour la sécurité et la stabilité de cette région du monde et quand bien même les démocraties occidentales les soutiendraient financièrement, s'ils font peu de cas de la situation économique et sociale de leur population et s'ils n'en respectent pas les droits et libertés. À présent, la communauté internationale ne peut que s'inquiéter de l'avenir politique de cette région du monde et supputer les conséquences à l'échelle de la planète. Il y a lieu d'analyser précisément les événements récents dans cette région du monde, d'en tirer et d'exploiter les enseignements et les conclusions.

3.1.1 Il existe des différences manifestes entre les différents pays du partenariat oriental en ce qui concerne leur situation politique et celle des organisations de la société civile. Ces pays se trouvent à différents degrés de développement en matière de démocratie, de droits de l'homme et de libertés civiques; leur niveau économique et social, et même leurs orientations géopolitiques, sont disparates. Ces mêmes différences se manifestent dans les efforts que déploient ces pays en vue de se rapprocher de l'UE, ainsi que dans les objectifs qu'ils poursuivent au moyen de leur participation au partenariat oriental. Dans les différents pays partenaires, la société civile ne dispose pas des mêmes possibilités de participer au partenariat oriental. C'est pourquoi il convient dans un premier temps d'examiner individuellement la situation de ces pays partenaires, avant de pouvoir évaluer les progrès qu'ils ont accomplis et la manière dont la société civile est associée à cette initiative ou les possibilités dont elle dispose pour ce faire.

3.2 Parmi les pays du partenariat oriental, ce sont avant tout l'Ukraine, la République de Moldavie et la Géorgie qui ont su tirer dans certains domaines le meilleur parti des possibilités qu'il offre. Si l'écart entre ces trois pays et les autres partenaires de l'Est devait encore s'accroître, la pérennité du partenariat oriental en tant que projet régional en Europe de l'Est serait tôt ou tard remise en question. Dans ce contexte, la Commission européenne et la société civile organisée des trois autres pays ont un rôle important à jouer afin d'éviter que cet écart ne s'accroisse davantage. Il est vrai que c'est la Biélorussie qui pose les plus grands problèmes, mais au regard précisément de la situation politique intérieure particulière qui prévaut dans ce pays, il convient de ne pas remettre en question son association au partenariat oriental.

3.3 Le Comité reconnaît que dans le cadre du partenariat oriental, la mise en œuvre des tâches prévues dans les domaines de la sécurité régionale, de la stabilité, de l'intégration économique, de la protection de l'environnement, de la sécurité des approvisionnements énergétiques, des contacts personnels entre les citoyens etc. ne peut être envisagée que si les droits de l'homme et la liberté d'association sont respectés dans les pays partenaires et s'il s'y déroule un authentique dialogue civil et social. C'est pourquoi, dans le cas précis de la Biélorussie, il y a lieu d'accorder une attention plus grande encore à ces questions, bien que d'autres pays partenaires connaissent également certaines difficultés dans ce domaine.

3.4 Il est indéniable qu'un véritable dialogue social et de vrais mécanismes de consultation avec la société civile font défaut dans les pays du partenariat oriental. Souvent, seules les organisations créées et soutenues par les gouvernements sont présentées comme interlocuteurs valables dans le cadre du dialogue civil et social. Le Comité attache cependant une extrême importance à la coopération avec des organisations indépendantes dans les pays partenaires, ce qui ne doit pas conduire pour autant à négliger les organisations reconnues officiellement et qui dépendent parfois du gouvernement en les aidant à évoluer, tout en soutenant la création de syndicats et d'organisations d'employeurs indépendants où il n'en existe pas encore afin qu'ils puissent participer à un vrai dialogue social, diffuser les idées de démocratie, de droits de l'homme ainsi que de droits du travail, et poursuivre d'autres objectifs de l'initiative du partenariat oriental.

3.5 D'une part, une participation plus active de la société civile serait susceptible de stimuler la réalisation des objectifs du partenariat oriental dans les pays partenaires; d'autre part, ce même partenariat et la participation de la société civile seraient de nature à renforcer cette dernière. Lors de la conception des programmes de renforcement des capacités administratives, il conviendrait d'éclairer le secteur public sur l'importance que revêtent la société civile et les partenaires sociaux et de lui faire connaître l'expérience engrangée par l'UE et ses États membres concernant les possibilités d'associer cette même société civile aux processus de décision. Le savoir-faire acquis par les organisations des pays d'Europe centrale pourrait se révéler extrêmement utile pour renforcer les capacités de celles des pays du partenariat oriental, tant gouvernementales que non gouvernementales. Le CESE est également prêt à apporter son savoir-faire aux gouvernements du partenariat oriental, en vue de créer un cadre législatif adéquat pour le dialogue social et civil.

3.6 À cet égard le CESE est globalement favorable à la proposition de la Commission de réexaminer la politique

européenne de voisinage mais déplore que la communication intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation» n'insiste pas sur la création de mécanismes de consultation de la société civile dans les pays de la Politique européenne de voisinage et n'établisse absolument aucun lien entre l'institution de la société civile que possède l'UE et le rôle que peut jouer le CESE dans ce processus.

3.7 Le CESE approuve aussi l'idée de créer un fonds européen pour la démocratie et un mécanisme de financement pour la société civile, qui stimulera sans aucun doute la participation de la société civile à la vie politique. Néanmoins, il appelle en même temps la Commission à tirer les leçons des expériences acquises lors de la mise en œuvre, dans le cadre de l'aide à la préadhésion, du mécanisme de financement de la société civile et d'instruments similaires. Dans la contribution qu'il apporte à l'actuel «Réexamen du soutien de l'UE à la société civile des Balkans occidentaux et de Turquie», le CESE a souligné qu'il faut accorder davantage d'attention aux partenaires sociaux, et notamment aux syndicats, qui, dans certains cas, ont été presque totalement ignorés. Concrètement, cela veut dire ne pas se concentrer seulement sur des projets, mais aussi sur le développement institutionnel et la viabilité globale des organisations.

3.8 Pour déterminer à quel degré les organisations de la société civile sont associées au partenariat oriental et ont part au dialogue mené actuellement avec les gouvernements nationaux, le CESE leur a demandé de remplir un questionnaire succinct. Les résultats de cette consultation font ressortir un manque de dialogue entre ces organisations et les gouvernements nationaux, y compris à propos des accords d'association et de la mise en œuvre des plans d'action de la politique européenne de voisinage (PEV). Les autorités gouvernementales ne les consultent pas suffisamment sur les questions en lien avec le partenariat oriental. Dans ce domaine, leurs principales sources d'information sont les délégations de la Commission européenne dans les pays concernés et les médias. La situation varie bien évidemment d'un État à l'autre. C'est en République de Moldavie que le dialogue entre pouvoirs publics et société civile est le plus avancé, tandis que la Biélorussie présente la situation la plus problématique à cet égard. Le Comité invite à créer des mécanismes de consultation de la société civile, tels que les conseils économiques et sociaux ou institutions similaires dans tous les pays du partenariat oriental. Les plateformes nationales existantes du Forum de la société civile du partenariat oriental pourraient participer à ce processus. Le CESE est prêt à aider la société civile des pays partenaires à mettre en place des institutions pour le dialogue civil, en mettant à profit l'expérience qu'il a acquise grâce aux récents élargissements.

3.9 Le Comité est d'avis que les accords d'association négociés entre l'UE et les pays partenaires (à l'heure actuelle, des négociations sont en cours avec tous les pays partenaires sauf la Biélorussie) doivent inclure des dispositions institutionnelles sur la création d'instances conjointes de la société civile, qui permettraient à la société civile d'effectuer le suivi de la mise en œuvre desdits accords. Ces instances pourraient être consultées par les conseils d'associations créés par les accords d'association, ou émettre des recommandations de leur propre initiative. Idéalement, elles devraient pouvoir participer en qualité d'observateur aux réunions des conseils d'associations, et être composées de représentants de la société civile, y compris des partenaires socio-économiques et des ONG. Le CESE devrait y être représenté de manière appropriée.

3.10 La Commission européenne a déjà engagé des négociations en vue d'un Accord de libre-échange approfondi et global avec l'Ukraine. Elle prévoit par ailleurs des négociations avec la Géorgie, l'Arménie et la Moldavie, dès que les conditions propices à de telles négociations seront réunies. Cet accord pourrait avoir des effets importants sur le climat économique et la situation sociale dans les pays partenaires. C'est pourquoi il importe au plus haut point d'entretenir un dialogue permanent avec la société civile de ces pays pendant le processus de négociation.

3.11 Concernant les négociations et la conclusion de l'Accord de libre-échange approfondi et global, le Comité estime que la société civile devrait être associée à l'élaboration d'une évaluation de l'impact sur le développement durable en amont des négociations. Cette implication permettra de sensibiliser le public aux avantages apportés par l'Accord de libre-échange approfondi et global. De plus, les mécanismes de la société civile devraient être intégrés au futur accord afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions relatives au développement durable.

3.12 Près de deux ans après le lancement de l'initiative du Partenariat oriental, l'on ne sait toujours pas exactement comment elle doit compléter l'initiative régionale de «Synergie de la mer Noire» (2007), car ces deux initiatives s'adressent pratiquement aux mêmes pays partenaires. Au niveau de la société civile, une coopération pourrait être engagée entre le Forum de la société civile du partenariat oriental et le forum des ONG de la mer Noire.

### 3.13 *La contribution du Comité économique et social européen au Partenariat oriental*

3.13.1 Le CESE attache une très grande importance au partenariat oriental, car celui-ci est à la fois une nécessité stratégique et un investissement politique de la part de l'UE, qui profitera à l'avenir tant aux citoyens de l'Union européenne qu'à ceux des pays partenaires.

3.13.2 Durant les cinq dernières années, le CESE s'est penché sur l'état de la société civile dans tous les pays partenaires, notamment en ce qui concerne la liberté d'association, les dispositions et les procédures en matière d'enregistrement et de fiscalité, la liberté d'expression et le fonctionnement des consultations tripartites. Il a élaboré à ce sujet des avis contenant de

nombreuses recommandations. On peut citer les avis suivants: «L'Europe élargie – voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud»<sup>(1)</sup>; «Société civile au Belarus»<sup>(2)</sup>; «Les relations UE-Moldavie: quel rôle pour la société civile organisée?»<sup>(3)</sup>; «La relation UE-Ukraine: un nouveau rôle dynamique pour la société civile»<sup>(4)</sup>; «La constitution d'un réseau d'organisations de la société civile dans la région de la mer Noire»<sup>(5)</sup>; «La participation de la société civile à la mise en œuvre des plans d'action au titre de la politique européenne de voisinage dans les pays du Caucase méridional»<sup>(6)</sup>. À la demande de la présidence tchèque, le Comité a élaboré un avis exploratoire sur la «participation de la société civile au partenariat oriental».

3.13.3 Le CESE a noué des contacts avec les organisations de la société civile dans les pays du partenariat oriental et a organisé plusieurs séminaires sur l'importance du dialogue social et de la consultation avec la société civile. Au cours de ces séminaires, il a également insisté sur la nécessité de la participation de la société civile à la mise en œuvre des plans d'action de la politique européenne de voisinage.

3.13.4 Le CESE organise des séminaires annuels en Ukraine, en collaboration avec le Conseil économique et social national tripartite ukrainien sur des sujets d'intérêt commun et espère que de tels événements annuels pourraient être organisés dans les années à venir dans les autres pays du Partenariat également. Le CESE est prêt à faciliter l'organisation de séminaires annuels de réexamen de la société civile dans tous les pays du Partenariat oriental ayant pour but l'évaluation des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des plans d'action de la PEV.

3.13.5 Le CESE se félicite que l'actuelle présidence hongroise et la future présidence polonaise du Conseil considèrent le partenariat oriental comme une priorité, et il entend y contribuer par deux autres avis, intitulés «Approvisionnement énergétique: de quel type de politique de voisinage avons-nous besoin pour garantir la sécurité d'approvisionnement de l'UE?» et «Partenariat oriental et dimension orientale des politiques de l'UE, en particulier la politique agricole». Il espère que ses trois avis sur le partenariat oriental recevront un large soutien et contribueront à la réalisation de certaines finalités et objectifs du partenariat oriental.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

(1) JO C 80, du 30 3 2004, p. 148-155.  
(2) JO C 318, du 23.12.2006, p 123-127.  
(3) JO C 120, du 16.5.2008, p 89-95.  
(4) JO C 77, du 31.3.2009, p. 157-163.  
(5) JO C 27, du 3.2.2009, p. 144-151.  
(6) JO C 277, du 17.11.2009, p. 37-41.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes» (avis exploratoire)**

(2011/C 248/07)

Rapporteur: **M<sup>me</sup> LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Le 13 novembre 2010, la future présidence hongroise de l'UE a saisi le CESE d'un avis exploratoire sur le thème:

*«Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes».*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mai 2011 (rapporteur: M<sup>me</sup> LE NOUAIL-MARLIÈRE).

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour, 26 voix contre et 8 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Mettant en avant son expertise en matière d'environnement et d'agriculture, d'enjeux liés à l'impact du changement climatique en Europe: périodes alternées d'inondations et de sécheresses, avec pour conséquences la détérioration des ressources en eau, des sols et des infrastructures, des activités économiques et sociales, le CESE recommande une approche consolidée et transversale des problèmes aux plans environnemental, économique et social.

1.2 Le Comité considère d'une extrême importance que l'UE se soit dotée d'une politique européenne de l'eau à travers la Directive cadre Eau, et encourage les Etats membres, et les institutions européennes à consolider cette politique en considérant bien que l'eau est de première importance pour les citoyens, les industries et agricultures, les collectivités locales, tant à cause de son caractère vital fondamental en tout premier lieu qu'économique, social et environnemental.

1.3 Aussi préconise-t-il de lui donner une importance centrale à travers toute politique européenne.

1.4 S'appuyant sur les besoins et les engagements spécifiques du monde rural et agricole dans la période de discussion de l'avenir de la PAC après 2013, le CESE recommande de conditionner davantage les fonds du premier pilier aux politiques de l'eau en suivant un dispositif de mise en œuvre «d'écoconditionnalité»<sup>(1)</sup> et d'augmenter les mesures agro-environnementales du second pilier et les subventions destinées à la protection de l'eau afin d'atteindre des niveaux suffisants pour emporter l'adhésion des agriculteurs.

<sup>(1)</sup> Remboursement des subventions si non respect des instruments législatifs européens (DCE) et nationaux (transpositions) relatifs aux pollutions nitrates, à la qualité de l'eau, à la directive européenne cadre eau, en suivant le principe pollueur-payeur, etc.

1.5 Considérant que de nombreux européens sans logis ou mal logés sont encore privés d'eau courante et/ou potable accessible gratuite, le Comité souligne les enjeux relatifs à l'eau, à la lutte contre la pauvreté et à l'ambition de l'éradiquer.

1.6 Relève la dimension internationale et extra-européenne de la politique environnementale européenne, à travers la stratégie de l'UE, son approche commerciale autant qu'environnementale et de développement et son implication dans les stratégies mondiales pour l'environnement, tant sur son territoire (bassins transnationaux) que dans ses politiques extérieures<sup>(2)</sup>.

1.7 Incite les États membres et l'Union européenne à ratifier la Convention de l'ONU de 1997<sup>(3)</sup>

1.8 Au plan du marché intérieur, les droits fondamentaux, l'intégration et la cohésion sociale, la santé sont des facteurs qui appellent une exploration poussée de l'impact et du coût d'une politique de l'eau qui n'intègre pas entre elles les dimensions sociale, environnementale et économique.

1.9 Cette intégration demande de mettre en cohérence les stratégies à l'œuvre entre les différents intérêts territoriaux dans les États membres et entre les domaines (l'emploi, la santé, l'environnement, l'agriculture intensive ou biologique, l'énergie, l'aménagement du territoire, le financement des politiques publiques, etc.) et acteurs (les usagers et consommateurs particuliers et domestiques, industriels, agriculteurs) tous généralement concernés.

<sup>(2)</sup> Rapport d'information sur «Travail décent et développement durable autour de la Méditerranée: notamment dans les secteurs de l'eau douce, de l'eau de mer et de l'assainissement»

<sup>(3)</sup> Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses – [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf)

1.10 Traditionnellement, la gestion des ressources en eau à travers l'Europe a mis l'accent sur une approche de l'offre et de l'approvisionnement. Aujourd'hui, l'UE a besoin de se doter de nouveaux moyens d'anticiper pour répondre aux catastrophes naturelles ou liées à l'activité humaine qui menacent et endommagent les ressources en eau à court terme.

1.11 Rappelant la place fondamentale des sols et végétaux qui exercent un rôle tampon vis-à-vis des eaux météoriques, le Comité invite le Conseil à relancer l'adoption de la directive Sols dans le mesure où celle-ci est indispensable à une politique efficace pour l'eau <sup>(4)</sup>

1.12 Elle a aussi besoin de construire une approche durable de la gestion de ces ressources, en focalisant également son attention sur la demande plus économe, afin de préserver et protéger la ressource par une utilisation plus efficace: nouvelle organisation des prélèvements et de l'utilisation de nouvelles technologies.

1.13 Bien qu'encore largement naturel, le cycle de l'eau comprend des phases artificielles permises par de nouvelles technologies, qui ne doivent pas tromper sur la nécessité d'avoir une réflexion démocratique sur les choix. En effet, l'on doit envisager une approche plus équitable des prélèvements d'eau qui réponde aux exigences et à la concurrence entre secteurs économiques et énergétiques, à la nécessité de la préservation des écosystèmes d'eau douce et à l'exigence de servir un droit fondamental des citoyens.

1.14 La gestion intégrée des bassins versants est essentielle pour préserver et gérer les ressources. Elle favorise la participation des différentes parties prenantes pour identifier et mettre en œuvre des mesures correspondantes aux enjeux régionaux, qui requièrent souvent des compromis entre différents intérêts et différents secteurs: planification urbaine, zones d'extension des crues, utilisation des terres, notamment agricoles, secteur industriel, énergétique

1.15 Le Comité souligne qu'un espace de subventions publiques européennes et nationales pourraient être défini et son montant doté et/ou augmenté pour encadrer les aides destinées à préserver l'intérêt public collectif territorial tel que la restauration des zones humides ou préserver la biodiversité, notamment lors de l'examen de la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'États applicables aux services d'intérêt économique général <sup>(5)</sup>.

1.16 Encourage les États membres et les collectivités territoriales, afin de garantir le droit fondamental de chaque citoyen de disposer d'une quantité d'eau vitale, à être vigilant et améliorer les exigences en matière de conditions de transparence et de réversibilité des délégations de services publics ou d'intérêt général, tant dans les domaines juridiques qu'économique: propriété publique, affermage, tarification, réinvestissements, maintenance des ouvrages.

1.17 Alerte sur la nécessité d'anticiper une gestion des ressources humaines et sociales de manière tout aussi intégrée: formation initiale et continue, cadre de certifications et de

reconnaissance des qualifications, gestion prévisionnelle, globale et intégrée afin de favoriser la mobilité professionnelle et géographique intégrant la dimension du genre, base de données.

1.18 Le Comité recommande d'intégrer le dialogue social comme un élément contribuant à garantir l'ensemble des missions dans toute leur diversité et à tous les niveaux du Service de l'eau et des assainissements: tant sur les statuts des travailleurs que pour la sécurité des personnels et des citoyens.

1.19 En matière d'information et de consultation des usagers, les Conseils économiques et sociaux partout où ils existent constituent une ressource précieuse pour la consultation, du fait de leur représentativité et de leur indépendance, de leur expérience et de leur capacité à organiser des auditions publiques.

## 2. Les instruments législatifs dans lesquels les politiques de l'eau sont traitées

2.1 Plusieurs problématiques sont concernées par la politique de l'eau: la gestion et la préservation des ressources en eau, leur exploitation, la gestion des catastrophes liées à l'eau, la protection des milieux naturels, la santé publique.

2.2 Ci-après, une liste reprenant la législation de l'UE et l'élaboration des politiques les plus pertinentes dans le domaine de la gestion de l'eau

- Dans les années 1970: Premières initiatives
  - 1976, Directive sur la qualité des eaux de baignade
  - 1980, Directive sur les eaux destinées à la consommation humaine
- Dans les années 1990: Traiter le problème des principales sources de pollution à la source
  - 1991, Traitement des eaux urbaines résiduaires
  - 1991, Pollution par les nitrates provenant de sources agricoles
  - 1996, Prévention et réduction intégrées de la pollution (directive IPPC)
- Depuis 2000: Expansion, cohérence, rationalisation
  - 2000, Directive-cadre sur l'eau et directives filles en 2006 et 2008 sur les eaux souterraines et les substances prioritaires
  - 2007, Directive «Inondations»
  - 2007, Rareté de la ressource en eau/sécheresse (communication)

<sup>(4)</sup> COM(2006) 232 final; 2006/0086/COD - COM(2009) 665 final.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 146 final, Avis du CESE «Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général» (Voir page 149 du présent Journal officiel).

2.2.1 La directive-cadre sur l'eau, Directive 2000/60/EC, impose une gestion intégrée des bassins pour préserver les ressources en eau «au quotidien» en introduisant la notion de bassin hydrographique. Elle permet aussi d'intégrer la gestion des eaux continentales et des eaux côtières.

2.2.2 Par des programmes de mesures mis en place à l'échelle de districts de bassins, la DCE impose d'atteindre un bon niveau qualitatif des eaux en 2015 (sous réserves des possibilités de dérogations justifiées), ainsi que la non-détérioration des eaux dans le futur:

- prévention et la réduction de la pollution,
- promotion d'une utilisation durable de l'eau,
- protection de l'environnement,
- amélioration de l'état des écosystèmes aquatiques et atténuation des effets des inondations et des sécheresses.

2.2.3 Elle a chargé les États membres d'identifier et de classer les bassins présents sur leurs territoires, d'analyser leurs caractéristiques, de signaler les bassins à risque et d'étudier l'influence des activités humaines sur les bassins. Des plans de gestion des bassins sont mis en place afin de prévenir de la détérioration, et des pollutions, d'améliorer et de restaurer des bassins, qu'il s'agisse d'eaux de surface, d'eaux souterraines ou de zones protégées. Il s'agit aussi de réduire la pollution due aux rejets et émissions de substances dangereuses. À cet égard, la DCE est complétée par la Directive «Substances prioritaires» 2008.

2.2.4 La détérioration temporaire des bassins fait l'objet de nombreuses exceptions. Elle ne constitue pas une infraction à la directive-cadre, si elle résulte de circonstances exceptionnelles et non prévisibles liées à un accident, une cause naturelle ou un cas de force majeure. Ces exceptions doivent être motivées et justifiées par les États membres auprès de la Commission.

2.2.5 La directive oblige les États membres, à partir de 2010, à mettre en place une politique de tarification qui pèserait sur les différents usagers de l'eau (ménages, agriculture, industries, etc.) en suivant les principes proportionnels quantité du prélèvement, pollueur, payeur, recouvrement des coûts.

2.2.6 Les États membres sont chargés de mettre en place un régime de sanctions dans les cas de violation de la directive, et la Commission peut mettre en œuvre des procédures d'infraction accompagnées de sanctions, en cas de non-respect. Toutefois, le régime complexe des procédures en infraction ne permettent pas une stricte application de pénalités et ce

régime de sanctions n'est pas suffisamment dissuasif. Il serait bienvenu de proposer une amende exponentielle en cas de récidive. (L'amende double à chaque récidive).

2.2.7 Les travaux menés dans le cadre de REACH: réglementation pour l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques, liste des polluants constituant un risque important contribueront à réduire la dispersion des polluants persistants dans l'eau et à protéger les écosystèmes aquatiques, atténuant ainsi les risques pour la santé publique.

2.3 *La Commission se saisit du problème de l'eau dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole commune.*

2.3.1 En effet, le «bilan de santé» a instauré l'obligation d'introduire des «bandes-tampons» le long des cours d'eau, où l'utilisation de pesticides est restreinte, et de consacrer une partie des fonds à la lutte contre la pénurie d'eau. Il est nécessaire de s'assurer de l'application de ces mesures. Il paraît également important de mener des études d'impact portant sur la quantité d'eau utilisée lors de la production de biocarburants ou de biomasse.

2.4 *La directive sur la prévention des risques et des inondations s'attache à la préservation de la ressource en cas de catastrophes naturelles* <sup>(6)</sup>

2.4.1 La directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention des risques et des inondations impose aux États membres de préparer une cartographie des dangers et des risques dans ce domaine, et d'établir des plans de gestion des risques d'inondation visant à réduire ces derniers. La directive prévoit également, tout au long de sa mise en œuvre, une coopération transfrontalière et un échange d'informations dans les districts hydrographiques transfrontaliers communs.

2.5 *Le Fonds de solidarité de l'Union européenne indemnise les victimes lors de catastrophes naturelles*

2.5.1 Un avis du CESE <sup>(7)</sup> a souligné des éléments d'amélioration possible dans le fonctionnement du Fonds. En effet, les critères d'opération éligibles au déblocage des fonds visés par l'article 4 sont trop restrictifs et ne prennent pas en compte certains types de dégâts. L'avis souligne l'importance d'inclure au rang des catastrophes éligibles des catastrophes découlant de situations d'accumulation ou de conséquences des faits engagés depuis une période plus longue. Ces catastrophes, telles que les sécheresses ou les vagues de chaleur, sont issues des évolutions d'un environnement dont sont responsables tous les membres de l'Union. L'avis estime que l'approvisionnement en eau et le fonctionnement des infrastructures devraient être couverts par le FSUE, même si la catastrophe ne découle pas d'un événement soudain.

<sup>(6)</sup> JO C 195 du 18/08/06, p. 20.

<sup>(7)</sup> JO C 28 du 03/02/06, p. 69.

2.6 La directive PRIP sur la prévention et réduction intégrées de la pollution 2008/1/CE impose un cadre à l'installation d'unités de production industrielles et agro-industrielles. <sup>(8)</sup>

2.6.1 Cette directive oblige théoriquement les installations industrielles à utiliser les meilleures technologies disponibles. Elle n'est certes pas un instrument majeur de la politique européenne de l'eau. Cependant, le récent déversement de boues rouges en Hongrie qui a pollué les sols et les rivières dans la région d'Ajka, atteignant également le Danube, a attiré l'attention sur diverses questions environnementales et de protection des cours d'eau ainsi que sur le traitement et l'indemnisation des victimes en cas de catastrophes, ainsi que sur le niveau de vigilance requis dans la mise en place de politiques de l'eau. Or, il subsiste notamment près de 150 sites situés le long des 3 019 kilomètres de rives du Danube <sup>(9)</sup> et qui constituent d'après WWF, des «bombes à retardement». Ainsi, les boues rouges, résidus du processus permettant de produire de l'alumine, n'avaient pas été traitées, alors que la technologie le permettant existe, qu'elle est utilisée ailleurs et qu'elle permet de réduire sensiblement le pourcentage de soude demeurant dans les résidus. Nombreux sont ceux qui se contentent de bassins de rétention de leurs déchets, plutôt que de mettre en place une véritable dépollution, au moyen de bassins qui n'ont bien souvent pas les capacités de rétention correspondant à la production <sup>(10)</sup>. Cette nouvelle obligation de traitement avec les techniques disponibles les plus performantes doivent pouvoir utilement compléter les infrastructures de stockage de manière améliorée, sûre et dimensionnée.

2.7 La directive sur les marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (90/531 et 93/38/CEE) fournit un cadre à l'exploitation des ressources en eau par les opérateurs publics ou privés et fixe les conditions d'attribution des marchés

2.7.1 Durant la période de pré-adhésion, il avait été demandé aux pays entrants de mettre leur industrie aux normes européennes. Plusieurs pays avaient modifié la législation mais en abaissant certains seuils et en minimisant certains problèmes environnementaux

2.7.2 Il paraît dès lors impératif que l'UE et ses États membres renforcent les moyens de mise en œuvre visant à faire respecter la législation européenne, afin d'accroître l'information et la sécurité de ses citoyens en matière d'accès à l'eau et aux assainissements.

## 2.8 Changement climatique et inondations

2.8.1 Suite aux inondations récentes dans toute l'Europe, de nombreuses questions se posent concernant la prévention des inondations. L'Union européenne dispose de fonds pour endiguer les catastrophes naturelles, mais ne dispose paradoxalement pas de moyens pour prévenir et anticiper les risques de catastrophes résultant de comportements humains intentionnels ou de négligences. Pour être tout à fait efficaces, les politiques liées

à la prévention des inondations devraient être intégrées à des politiques plus globales sur l'aménagement du territoire, les infrastructures, la protection des écosystèmes, la lutte contre le changement climatique <sup>(11)</sup>.

## 2.9 Collaboration transfrontalière: l'exemple du land de Sarre et de la Lorraine dans le bassin de la «Blies aval»

2.9.1 Une coopération interrégionale entre plusieurs acteurs a été mise en place pour lancer un partenariat transfrontalier «Inondation» dans le cadre du projet Interreg IV-A «Gestion des crues et des étiages dans le bassin versant de la Moselle et de la Sarre - FLOW MS». L'accord a réuni autour de la table les commissions internationales pour la protection de la Moselle et de la Sarre (CIPMS), le ministère de l'environnement, de l'énergie et des transports du land de Sarre (MUEV), la préfecture de la région Lorraine, la sous-préfecture de Sarreguemines, quatre communes allemandes et cinq communes françaises. L'objectif est de faire face aux inondations grâce à des efforts communs de prévention et à des échanges d'expériences réguliers. Il s'agit de mieux concerter les plans d'alerte et d'intervention et d'adapter l'aménagement communal aux risques d'inondation.

2.9.2 Cette coopération transfrontalière sur la Blies aval a pour objectif d'encourager l'établissement de cartes des zones inondables et des risques d'inondation, d'évaluer ces risques et d'élaborer des recommandations qui seront concrétisées sous forme de plans de gestion des risques d'inondation.

2.9.3 Les fleuves ne s'arrêtent pas aux frontières. Les initiatives locales dans la gestion en amont des ressources sont essentielles, comme en témoignent certains exemples. Une coopération transnationale se met en place dans les bassins fluviaux, tels que le Rhin, l'Oder, la Meuse, le Danube, la Saar, la Moselle et l'Elbe: les pays riverains établissent des institutions pour assurer une approche coordonnée de gestion des risques d'inondation, ainsi que des plans de protection transfrontaliers.

2.9.4 Le bassin de la Semois, affluent de la Meuse partagé entre la Belgique et la France en est une illustration. En dépit des différences de mesures de prévention et de législations, un plan d'action conjoint a été mis en place depuis 2002 pour lutter contre les inondations d'amont (Belgique) en aval (France). Le programme financier Interreg III France-Wallonie-Flandres (2002-2006) d'encouragement à la coopération transeuropéenne a permis de fédérer dans une démarche commune, à travers le «contrat de rivière» (outil à vocation de gestion participative de l'eau), les actions de prévention des inondations initiées de part et d'autre de la frontière.

2.9.5 D'autres projets, tel EURO-TAS, ou des stratégies transfrontalières pour le Danube ou la mer Baltique, visent à développer des méthodologies communes à plusieurs pays en gestion du risque d'inondation à long terme et en prévision en temps réel des inondations ou en matière de préservation de sources d'eau douce.

<sup>(8)</sup> JO C 182 du 04/08/09, p. 46; JO C 97 du 28/04/07, p. 12; JO C 80 du 30.3.2004, p. 29.

<sup>(9)</sup> WWF/Usine Nouvelle 21-10-2010.

<sup>(10)</sup> (durant des années SANOFI AVENTIS situé à Ivry (France) a déversé des polluants dans les réseaux d'assainissement du SIAAP, dont du benzène, produit hautement cancérigène, du fait de bassins de rétention sous dimensionnés).

<sup>(11)</sup> JO C 195 du 18/08/06, p. 20.

2.9.6 Il paraît donc possible, nécessaire et approprié que des initiatives de collaboration se définissent à l'échelle des collectivités locales et soient ensuite soutenues politiquement et financièrement par l'Union européenne.

### 3. La place et le rôle des collectivités locales et de la société civile

L'on peut énumérer différents domaines dans lesquels les citoyens européens sont concernés directement par l'intégration d'une politique européenne de l'eau:

#### 3.1 *Impact de la gestion de l'eau et des catastrophes sur les populations*

3.1.1 La raréfaction de l'eau, les périodes alternantes de sécheresse prolongée, d'inondation ou encore les cas de pollution de l'eau entraînent de graves conséquences et des problèmes économiques et sociaux, et peuvent donner lieu à l'extinction d'activités économiques (entre autres l'agriculture), à la destruction d'emplois et donc à un exode de population et à une fragilisation des territoires.

3.1.2 La lutte contre la pollution chimique de l'eau est essentielle. La santé des espèces et des hommes en dépend, ainsi que la transmission des éléments chimiques à travers la chaîne alimentaire. Il est important que la liste des polluants dont l'usage est proscrit ou encadré soit révisée régulièrement, comme il est prévu dans la directive sur les substances prioritaires. Pour cela, il est nécessaire de travailler en partenariat avec les agriculteurs, les industriels et les associations environnementales pour encadrer l'usage de nouveaux produits et fixer des seuils d'utilisation, comme le soulignent les précédents avis du CESE <sup>(12)</sup>.

#### 3.2 *Les différents usages de l'eau*

3.2.1 Les secteurs industriels, touristiques et agricoles sont concernés par l'exploitation des ressources en eau, ainsi que leur pollution. L'urbanisation galopante des zones fluviales ou maritimes exerce également des pressions sur ce milieu fragile. Dans l'Union européenne, la production d'énergie représente 44 % des prélèvements totaux d'eau, lesquels servent principalement au refroidissement. 24 % des prélèvements d'eau sont utilisés dans l'agriculture, 21 % pour l'approvisionnement du public et 11 % à des fins industrielles. Ces chiffres masquent une utilisation variable selon les régions. Dans le sud de l'Europe, par exemple, l'agriculture représente plus de la moitié des prélèvements, s'élevant à plus de 80 % dans certaines régions, tandis que dans l'ouest de l'Europe, plus de la moitié de l'eau captée va à la production d'énergie et au refroidissement <sup>(13)</sup>.

3.2.2 Les relations de dépendance entre la gestion de la ressource en eau et la production d'électricité émergent et doivent donner lieu à des travaux de réflexion de la part de l'Union européenne. Très peu d'eau prélevée pour la production d'énergie est consommée et la plus grande partie est finalement rejetée à une température plus élevée. L'enjeu est fort autour de la préservation des systèmes aquatiques. Des technologies capables de réduire la quantité d'eau utilisée pour la production

d'électricité ou de récupérer l'eau efficacement existent, mais elles ne sont pas forcément appliquées du fait de leur surcoût. Il est donc nécessaire non seulement de stimuler financièrement la R&D autour de cette thématique, d'encourager l'utilisation de ces nouvelles technologies mais aussi d'intégrer la réflexion sur les investissements et la durabilité de leurs rendements en termes associés: environnemental, social et économique.

3.2.3 Les pratiques d'utilisation des terres agricoles et la planification urbaine pourraient avoir un impact majeur sur la rareté de l'eau. Une utilisation non contrôlée aggrave l'exploitation des eaux souterraines ou de surface et peut entraîner des altérations irréversibles des milieux et créer un cycle d'évolutions socio-économiques non viables – entraînant des risques pour la sécurité alimentaire, énergétique et la stabilité sociale. Plusieurs zones humides importantes, forêts ou plaines inondables naturelles ont été asséchées et endiguées, des ouvrages de régulation et des canaux ont été construits pour soutenir l'urbanisation, l'agriculture, la demande d'énergie et de protection contre les inondations <sup>(14)</sup>. Il est nécessaire que les futures politiques d'aménagement du territoire intègrent les contraintes liées à l'eau.

#### 3.3 *La maîtrise de la demande et proposition d'une offre durable et soutenable*

3.3.1 Une gamme de facteurs joue sur la demande en eau des ménages: la taille de la population et des ménages, l'urbanisation, le tourisme, les revenus, la technologie et le comportement des consommateurs. En outre, des «fuites» dans les réseaux de distribution et d'approvisionnement jouent un rôle clé dans la détermination de la quantité d'eau parvenant aux utilisateurs finaux. Il convient de réduire leur niveau là où cela est nécessaire. Des investissements sont nécessaires pour maintenir et développer les réseaux de distribution mais aussi les infrastructures de traitement des eaux usées. 10 % de la population de l'UE 25 n'étaient toujours pas connectés à un système de collecte des eaux usées en 2006, avec des disparités importantes entre les pays <sup>(15)</sup>.

3.3.2 Le tourisme peut augmenter sensiblement la consommation d'eau, en particulier pendant les mois de vacances d'été et surtout dans le sud, sur la côte européenne, où les régions sont déjà soumises à un stress hydrique important. La sensibilisation des consommateurs est essentiellement complémentaire des autres mesures prises en faveur de la préservation de la ressource.

3.3.3 Normes et indépendance: La réutilisation des eaux usées pour l'agriculture peut être un facteur significatif de gestion durable de la ressource, et mérite d'être sécurisée en termes de santé publique, comme les autres sources, au moyen d'établissement et de contrôle des normes sanitaires, établies dans la transparence par le législateur et contrôlées en toute indépendance par des établissements de contrôle eux-mêmes certifiés ou publics.

<sup>(12)</sup> JO C 97 du 28.04.2007, p.3.

<sup>(13)</sup> Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought («Ressources en eau en Europe – Faire face à la rareté de l'eau et à la sécheresse»), rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, ISSN 1725-9177, février 2009.

<sup>(14)</sup> «L'environnement en Europe, état et perspectives 2010», Agence européenne de l'environnement, SOER 2010.

<sup>(15)</sup> SOER page 103 + rapport AEE p.5 + Communiqué de presse d'Eurostat de 2006.

### 3.4 La société civile dans les politiques européennes de l'eau

3.4.1 Précédant la résolution du «United Nations General Assembly» du 26/7/2010 <sup>(16)</sup>, le Conseil de l'UE a fait connaître le 22 mars 2010 que les 27 États membres de l'UE reconnaissent le droit à l'eau et à l'assainissement, en rappelant que «tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable», et en considérant que «l'existence d'obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et que ces obligations sont étroitement liées aux droits de l'homme tels que le droit au logement, à l'alimentation et à la santé».

3.4.2 Le droit d'information de la société civile sur les données relatives à l'eau est essentiel. En 1999, le land de Berlin a privatisé ses entreprises de gestion de l'eau au profit de Veolia et du conglomérat allemand RWE, avec pour conséquence une augmentation des prix pour les usagers. Les contrats de délégation et leurs clauses souscrits entre les parties prenantes sont restés secrets. Une initiative populaire a permis l'organisation du collectif «Berliner Wassertisch», qui a réussi à rassembler assez de signatures pour l'ouverture d'une procédure de référendum populaire. Le vote populaire a été favorable, à 98 % des votants avec un taux de participation de 27 %, à la publication puis à l'annulation des contrats secrets. Suite à cette initiative, les extraits de contrats publiés ont révélé que les bénéfices des actionnaires des deux sociétés étaient garantis par un système compensatoire. Le land de Berlin (grâce à l'argent public) assurait donc les bénéfices des entreprises les années où ils n'arrivaient pas aux montants fixés par les clauses secrètes. De plus en plus de collectivités locales en Europe profitent de l'arrivée à échéance des contrats de délégation avec des sociétés privées «remunicipalisent» les services de

l'eau. Néanmoins, certaines et non des moindres se sont trouvées captives de contrats passés dans de telles conditions initiales et juridiquement inégales qu'elles ont été obligées de garder les opérateurs privés en participation <sup>(17)</sup>. L'on pourrait s'assurer d'améliorer les conditions de transparence des délégations de services publics ou d'intérêt général et de leur réversibilité, notamment à travers l'examen des aspects suivants:

- la gestion de l'eau: réinvestissement des bénéfices dans la maintenance des réseaux et modernisation;
- les caractéristiques et la nature lourde des investissements affectant l'entrée sur le marché tant privé que public ne devraient pas conduire à des situations de monopoles et/ou d'entente;
- le financement des plus grosses sociétés privées de l'eau est constitué majoritairement de financements publics <sup>(18)</sup>;
- conditions de travail, d'emploi et de sécurité des personnels; Il faut et faudra des femmes et des hommes en nombre suffisant, formés et qualifiés, bénéficiant d'un statut unique public des salariés de l'eau, de l'assainissement, du contrôle, de la répression des infractions, de la recherche, etc., dans le cadre d'un statut du salarié comme autant de garanties pour assurer l'ensemble des missions dans toute leur diversité, à tous les niveaux;
- information et consultation des usagers; les conseils économiques et sociaux partout où ils en existent constituent une ressource précieuse, du fait de leur représentativité, de leur expérience et de leur capacité à organiser des auditions publiques.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

<sup>(16)</sup> United Nations General Assembly Resolution: «The human right to water and sanitation», 26/7/2010, A/64/L.63/Rev.1, see: [http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA\\_Resolution\\_HR\\_to\\_Water.pdf](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf)

<sup>(17)</sup> Public Citizen, «Campagne de l'eau pour tous», 2007 «Veolia Environnement: Un profil d'entreprise. Un rapport spécial de Public Citizen dans le cadre de la Campagne de l'Eau Pour Tous» (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>) et

— Le contrat secret de la privatisation de l'eau à Berlin a été rendu public dans le quotidien berlinois Die Tageszeitung (TAZ) dans son édition du samedi 30 octobre 2010 <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung/>.

<sup>(18)</sup> <http://www.psiru.org/reports/2010-W-EWCS.doc>

## Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Rôle et relations de l'UE vis-à-vis de l'Asie centrale et contribution de la société civile»

(2011/C 248/08)

Rapporteur: M. PEEL

Lors de sa session plénière des 15 et 16 septembre 2010, 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 «Rôle et relations de l'UE vis-à-vis de l'Asie centrale et contribution de la société civile».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 5 voix contre et 12 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Contrairement à l'Europe, les cinq États d'Asie centrale ne partagent pas une réelle affinité régionale. Le Comité exhorte la Commission et les autres institutions de l'UE à continuer d'œuvrer en faveur d'un sens plus approfondi de l'identité et de l'intégration régionales, en encourageant chacun des États à coopérer plus étroitement avec ses voisins, pour atténuer les problèmes ethniques et frontaliers et pour ouvrir la voie à un développement économique et social plus conséquent et plus durable.

1.1.1 Le Comité est fermement convaincu que s'impose de toute évidence une stratégie de l'UE globale, cohésive et coordonnée visant à nouer et développer un véritable contact entre les sociétés civiles de l'UE et de l'Asie centrale. Ce type de contact est à l'heure actuelle très peu répandu. En guise de point de départ, un niveau de représentation diplomatique de l'UE bien plus élevé est nécessaire.

1.1.2 Il importe de développer au maximum le recours à toute l'expertise disponible dans les institutions européennes, notamment dans l'esprit de l'article 11 du traité de Lisbonne. C'est pourquoi le Comité engage le SEAE à faire appel à lui autant que possible, notamment en matière de développement des capacités, compte tenu de l'expérience qu'il a acquise ailleurs (par exemple dans les Balkans ou en Amérique latine).

1.1.3 Aussi le Comité préconise-t-il qu'un mécanisme formel associant le CESE soit créé par l'intermédiaire du SEAE, dans le but tout d'abord de permettre de recenser plus clairement, dans chaque État, les principaux interlocuteurs de la société civile existants, y compris les partenaires efficaces issus des entreprises indépendantes et des syndicats, et ensuite pour aider à identifier de nouvelles organisations émergentes de la société civile et les soutenir dans leur développement. Afin de faciliter la réalisation de ces objectifs, il conviendrait qu'une petite délégation du CESE se rende en Asie centrale.

1.1.4 Le Comité soutient résolument le dialogue sur les droits de l'homme, processus bien structuré par l'UE qui est l'un des premiers résultats positifs de sa stratégie pour l'Asie centrale, mais exprime sa vive déception quant aux échecs qui doivent être pris en compte à ce stade. Il convient de rectifier le tir, et c'est là une priorité essentielle.

1.1.5 Ces efforts visant à établir des contacts interpersonnels nettement plus étroits doivent inclure des liens plus approfondis

entre les jeunes et dans le domaine de l'éducation car la majorité de la population a moins de 25 ans, ainsi qu'une augmentation plus rapide du recours au programme Erasmus Mundus des deux côtés. Cela devrait s'accompagner d'un assouplissement des procédures concernant la délivrance des visas à des fins éducatives, d'une exonération des frais de scolarité pour les étudiants les plus doués en provenance d'Asie centrale, de la promotion de manuels scolaires en langue anglaise, d'universités d'été et de partenariats entre les universités comme entre les établissements d'enseignement secondaire.

1.2 La question plus vaste des droits de l'homme est étroitement liée à la promotion d'une plus grande participation de la société civile. Il s'agit d'un domaine clef dans lequel l'Europe peut offrir et offre une aide efficace aux pays d'Asie centrale qui poursuivent leur parcours indépendant. Cependant, il convient de définir les enjeux sur lesquels doit vraiment porter l'attention en ayant recours à la négociation et à la sensibilité culturelle. Malgré les problèmes persistants, chacun des cinq États d'Asie centrale a ratifié les huit conventions de l'OIT (à deux exceptions près, détaillées au paragraphe 5.4.1). Le fait de déterminer la manière dont l'Europe peut aider l'Asie centrale à respecter ces engagements, ainsi que d'autres, et les domaines dans lesquels il est opportun qu'elle le fasse offre un moyen concret pour construire une confiance mutuelle.

1.2.1 Le Comité soutient aussi résolument les initiatives en faveur d'éventuels accords en matière commerciale avec chacun des cinq États. Dans le droit fil des autres accords commerciaux récemment conclus par l'UE, le Comité plaide instamment dans ce contexte pour que soient mis en place dans chaque cas des forums de la société civile, afin de couvrir le développement durable, une nouvelle fois pour permettre le partage de l'expérience du Comité.

1.3 Des questions étroitement liées mais difficiles telles que la sécurité alimentaire ainsi que la sécurité de l'approvisionnement en eau et en énergie revêtent ici une importance toute particulière. Nous recommandons que l'UE joue un rôle plus significatif en encourageant les cinq États à coopérer pour remédier à ces graves problèmes par une approche globale. La Commission doit clarifier dans quelle mesure ces enjeux sont liés entre eux. Que ce soit pour la sécurité de l'approvisionnement en eau ou en denrées alimentaires, l'Europe possède une expérience constructive grâce à l'aide qu'elle fournit à d'autres pays, et cette expérience devrait être pleinement utilisée ici afin de renforcer la confiance.

1.4 Le Comité recommande que, comme il l'a déjà préconisé antérieurement <sup>(1)</sup> pour les négociations à venir, la Commission se réfère d'une part aux 27 conventions figurant dans son système SPG Plus comme à une base pour développer, avec l'Asie centrale, un commerce plus vaste qui ne soit pas lié à l'énergie, et d'autre part, le cas échéant, aux mesures d'assistance technique liée au commerce (ATLC)

1.5 Le Comité recommande de développer des liens avec l'Asie centrale dans le cadre d'une information étroite et mutuelle portant sur les relations de l'UE avec la Russie, la Chine et la Turquie, mais pas avec l'Iran tant que les sanctions sont en vigueur.

1.6 Les pays d'Asie centrale recèlent un important potentiel de réserves énergétiques qui peuvent offrir à l'Europe un approvisionnement complémentaire (et non pas alternatif), bien que cette option soit compliquée en raison du transit et du transport. Il est essentiel que la viabilité de tels liens soit fondée sur des motifs pragmatiques et économiques.

1.7 L'Asie centrale ne doit pas être le terminus des lignes européennes de transport et de transit, mais devrait plutôt être perçue comme un arrêt sur la route vers la Chine et au-delà. Les corridors de transport que proposent la Chine et l'UE doivent être alignés. L'ancienne «route de la soie» devrait être développée pour servir d'autoroute commerciale et énergétique.

## 2. Introduction

2.1 Bien que le Kazakhstan soit le neuvième plus grand pays du monde par sa superficie, les cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Turkménistan et Tadjikistan) ne rassemblent que quelque 61 millions d'habitants - démographiquement, ils sont donc l'équivalent du Royaume-Uni, de la France ou de l'Italie.

2.2 Il est primordial de garder à l'esprit que ces États ont vu le jour récemment et qu'ils sont encore dans une grande mesure en construction. Bien qu'ils soient indépendants et pleinement reconnus, ils sont l'un des résultats de l'éclatement de l'ancienne URSS. Aucun de ces pays n'a connu de grand mouvement de libération nationale. Dans chacun d'entre eux, l'ancienne élite politique soviétique est demeurée au pouvoir en tant qu'élite désormais indépendante. Ce passé commun demeure néanmoins un facteur positif qui stimule la cohésion régionale, qui est faible et loin d'atteindre le niveau qui existe en Europe; il s'agit là d'une notion dont l'UE commence à encourager l'essor dans la région.

2.3 En outre, ces États s'inscrivent dans un périmètre qu'ils n'ont pas choisi, pas plus qu'il n'est fondé sur des frontières naturelles. Ils ont été définis par des tiers, sont nés en tant que républiques faisant partie de l'URSS, ce qui a entraîné des tensions ethniques; elles ont très récemment été observées au Kirghizstan, où elles ont été subies par la minorité ouzbèke. Ainsi, l'expérience que possède l'UE pour ce qui est d'aider à dissiper les tensions nationales pourrait s'avérer profitable pour les pays de la région.

2.4 Ces pays ont également hérité d'économies planifiées: un modèle que les élites dirigeantes ont estimé opportun de maintenir en place. Cette sclérose sous-jacente est aggravée par un regain des anciennes rivalités stratégiques internationales (dues entre autres à la proximité de l'Afghanistan et de l'Iran), mais aujourd'hui les tensions sont également d'origine économique en raison de la découverte de ressources naturelles énergétiques qui n'ont pas encore été quantifiées, notamment du pétrole et du gaz (s'agissant du gaz, les réserves se trouvent surtout au Turkménistan).

2.4.1 D'ores et déjà, des questions relatives à la transmission du pouvoir d'une génération à l'autre au sein d'une même famille se sont posées dans la région (notamment au Kazakhstan). La vieille infrastructure administrative de la nomenclatura soviétique peut à présent mieux être décrite comme une structure clanique ou familiale. Là encore, il s'agit d'un domaine dans lequel l'UE peut mobiliser ses programmes ayant trait à la société civile et à la gouvernance, afin d'encourager une fonction publique plus neutre.

2.5 Avant de tomber sous la domination russe au dix-neuvième siècle, l'Asie centrale était composée d'une multitude de khanats et d'emirats musulmans farouchement indépendants, aux noms exotiques tels que Boukhara ou Khiva. Mais ces contrées étaient également éloignées en raison des vastes zones désertiques qui les entouraient. Tamerlan édifia son grand empire autour de Samarkand et la population descend également en partie des armées de Gengis Khan et de la «Horde d'or». Il convient par ailleurs de souligner l'importante tradition scientifique qui existe dans cette région, notamment en matière d'astronomie, depuis la fondation de l'observatoire par Ulugh Beg, petit-fils de Tamerlan, dans les années 1420. Aujourd'hui encore, le Kazakhstan demeure très actif dans le programme spatial.

## 3. Un nouveau Grand jeu?

3.1 Malgré le caractère inhospitalier de la région, l'Asie centrale a acquis, comme indiqué précédemment, une importance stratégique cruciale. À l'instar du «Grand jeu» du dix-neuvième siècle (lorsqu'elle était le terrain des rivalités entre ambitions britanniques et russes), une fois de plus, c'est probablement dans cette région, hormis en Asie orientale, que le plus grand nombre d'intérêts majeurs menacent d'entrer en conflit.

3.2 Après plus d'un siècle de domination russe, la région reste encore très influencée par la **Russie**. Le russe est la langue commune, les liens économiques demeurent étroits et la Russie estime que ces pays relèvent naturellement de sa sphère d'influence. En 2010, le Kazakhstan a intégré une union douanière formée avec la Russie (et la Biélorussie) et d'autres pays se sont déclarés intéressés. Cela risque de s'avérer problématique pour le Kirghizstan, seul pays membre de l'OMC. L'Ouzbékistan et le Turkménistan sont cependant nettement plus méfiants que les autres lorsqu'il est question de reconstruire des liens avec la Russie.

3.3 La **Chine** fait également preuve d'une très forte mobilisation en faveur du développement qu'elle a formellement exprimée par son adhésion à l'Organisation de coopération de Shanghai (dont font également partie la Russie et l'Iran). La Chine a des intérêts énergétiques stratégiques; en 2010, un gazoduc a été mis en service en un temps record, qui part du

<sup>(1)</sup> JO C 211 du 19.08.2008, p.82.

Turkménistan, traverse l'Ouzbékistan et le Kazakhstan et doit être relié à son réseau énergétique interne. La Chine est également très intéressée par la mise en place de corridors ferroviaire et routier stratégiques reliant l'occident par l'Asie centrale, mais actuellement, ces corridors ne sont pas encore alignés sur les corridors de transport européens qui partent vers l'est. Il convient d'y remédier. L'ancienne «route de la soie», qui est d'ores et déjà un itinéraire touristique, pourrait également être développée de manière profitable pour devenir une autoroute commerciale et énergétique.

3.4 L'Iran et l'Afghanistan sont étroitement impliqués, en tant que proches voisins dont la population parle le farsi comme au Tadjikistan et qui ont récemment vécu des épisodes de fondamentalisme islamique semblables. Chacun des États d'Asie centrale surveille très étroitement la ferveur religieuse, mais celle-ci progresse. Les insurrections islamiques ont été un facteur durant la guerre civile dans les années 1990. Beaucoup craignent que le conflit puisse être ranimé. Du fait des sanctions imposées en raison de la question nucléaire, pour l'Iran, les liens avec le Turkménistan sont essentiels, avec là aussi la construction d'un nouveau gazoduc stratégique. Le trafic de stupéfiants en provenance d'Afghanistan est de plus en plus préoccupant, mais il s'agit davantage d'un problème lié à la consommation finale qui a lieu en occident: le fait de réduire le marché illicite en Europe (et aux États-Unis) doit également être une partie de la solution. Il faut en outre exhorter les responsables locaux, pauvres et corruptibles, à faire barrage au trafic de stupéfiants.

3.5 La **Turquie** exerce elle aussi une forte influence dans la région, notamment parce que tous les peuples, mis à part les Tadjiks, sont des peuples Turcs et que leurs langues sont liées. La Turquie s'est fortement tournée vers cette région très vite après l'éclatement de l'Union soviétique et après quelques revers, elle y accroît de nouveau sa position. Enfin, la Turquie sera également un relais essentiel pour les pipelines énergétiques partant vers l'ouest.

3.6 Les **États-Unis** sont également très présents dans la région, en particulier du fait de la guerre qu'ils mènent en Afghanistan.

3.7 L'ensemble de ces éléments conduit à se demander dans quelle mesure l'UE doit développer sa présence dans la région, d'autant plus qu'aucun de ses États membres n'y possède d'héritage colonial. Les besoins de l'Europe doivent être examinés à long terme, en tenant pleinement compte des relations plus larges de l'UE.

3.7.1 L'UE mène d'ores et déjà des négociations majeures avec la Russie et la Chine, avec lesquelles elle a conclu un partenariat stratégique. Les négociations d'adhésion avec la Turquie sont en cours, bien qu'elles progressent très lentement. Cependant, il semble encore que les liens entre l'UE et les pays d'Asie centrale soient traités de manière totalement indépendante de celles avec les autres pays. Cela n'a pas de sens. Il faut développer des liens avec l'Asie centrale dans le cadre d'une information étroite et mutuelle portant sur les relations de l'UE avec la Russie, la Chine et la Turquie; de même, nos relations avec l'Asie ne doivent pas être développées d'une manière qui pourrait porter atteinte à nos relations stratégiques avec l'un ou l'autre de ces partenaires essentiels. Tant que les sanctions contre l'Iran ne sont pas levées, il serait prématuré de l'associer au processus, bien qu'il soit indispensable de prendre en compte l'équation Iran/Asie centrale.

#### 4. La présence de l'UE en Asie centrale

4.1 L'UE a lancé sa propre stratégie pour l'Asie centrale en juillet 2007, à l'initiative de la présidence allemande. Cela peut sembler quelque peu paternaliste, pourtant il convient également d'observer que les échanges commerciaux demeurent très faibles et qu'ils doivent encore décoller. À l'exception du Kazakhstan, qui représentait en 2009 (comme en 2007) 0,9 % des importations de l'UE et 0,5 % de ses exportations, aucun des autres pays n'a participé à plus de 0,1 % aux échanges commerciaux de l'UE. Malgré ces chiffres, du point de vue de chacun de ces pays, l'UE demeure un partenaire commercial essentiel; cela vaut tout particulièrement pour le Kazakhstan, pour qui l'UE est, en termes de volume des échanges, un partenaire commercial plus important que la Russie ou la Chine.

4.2 Pour l'UE, il semble on ne peut plus pertinent de s'intéresser de près à l'Asie centrale, notamment dans le contexte du programme de Partenariat oriental et de la stratégie de la mer Noire. Ces initiatives incluent, outre la Turquie, l'ensemble des pays de l'ancienne URSS à l'exception de la Russie, avec laquelle l'UE négocie un nouveau partenariat stratégique autonome. Certains États membres de l'UE, notamment la Lituanie et, de plus en plus l'Allemagne, possèdent d'ores et déjà des liens très étroits avec l'Asie centrale. Qui plus est, nombreux sont ceux qui considèrent que l'Azerbaïdjan est plus proche de l'Asie centrale que le reste du Caucase, notamment pour des raisons d'ordre énergétique et religieuse.

4.2.1 L'énergie est un enjeu crucial. Les pays d'Asie centrale recèlent un important potentiel de réserves énergétiques qui peut offrir à l'Europe un approvisionnement complémentaire, bien que cette option soit compliquée en raison du transit et du transport. L'UE doit impérativement demeurer réaliste quant à l'approvisionnement énergétique potentiel que pourrait lui fournir cette région et la viabilité de tels liens doit être fondée sur des motifs pragmatiques et économiques. Étant importantes aussi pour les pays où elles se situent, ces ressources énergétiques naturelles doivent être considérées comme *complémentaires* à l'approvisionnement existant dont elles constituent une diversification et non pas comme une solution *alternative*, ni un levier à utiliser pour influencer les relations avec les autres pays de la région.

4.3 Malgré le ton optimiste du rapport d'évaluation de juin dernier, les liens entre l'UE et les cinq États d'Asie centrale sont exceptionnellement restreints. L'UE ne possède qu'une seule mission à part entière au Kazakhstan, tandis que des délégations de l'UE ont récemment été mises en place au Kirghizstan et au Tadjikistan. Quant à l'Ouzbékistan et au Turkménistan, l'UE n'est représentée que grâce aux Maisons de l'Europe qui emploient principalement des consultants contractuels. Selon le CEPS <sup>(2)</sup>, dix-huit États membres ont une ambassade au Kazakhstan, 10 en Ouzbékistan, et seuls quelques uns en possèdent une dans les autres pays de la région. Seules l'Allemagne et la France ont une ambassade dans les cinq pays et le Royaume-Uni en a quatre. Neuf États membres ne possèdent aucune ambassade dans ces pays. Pour être couronnée de succès, la stratégie de l'UE pour l'Asie centrale requiert une représentation de l'UE nettement plus importante, qui servira de test préliminaire au nouveau Service européen pour l'action extérieure, et ce malgré ses limitations budgétaires très strictes. Une action commune menée par le biais de ce même service et portant sur des questions aussi cruciales que celle des visas (du moins pour les États membres de l'espace Schengen) fera partie de ces tests.

(2) Centre d'études de la politique européenne.

4.4 L'UE a négocié des accords de partenariat et de coopération avec les cinq États d'Asie centrale. Les accords qui ont respectivement été signés avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan sont entrés en vigueur en 1999, mais par la suite, l'accord avec l'Ouzbékistan a été partiellement suspendu entre 2005 et 2008 en raison du massacre d'Andijan. L'accord avec le Tadjikistan (dont la conclusion a été retardée par la guerre civile) n'a été ratifié qu'en 2009, tandis que celui avec le Turkménistan ne l'a toujours pas été en raison de la question des droits de l'homme.

4.5 Le Kazakhstan apparaît de plus en plus comme un acteur majeur de la région. Ses relations avec l'UE progressent de manière significative, portées en avant par un intérêt croissant qu'accordent les deux parties à leurs liens mutuels. De toute évidence, pour l'UE, le Kazakhstan est le pays le plus accessible et le fait d'avoir postulé avec succès à la présidence de l'OSCE<sup>(3)</sup> a donné une preuve sans équivoque de sa volonté de jouer un rôle de premier plan. Parmi les autres éléments qui témoignent de la volonté du Kazakhstan de s'impliquer davantage sur une scène plus vaste figure le fait qu'il ait intégré l'union douanière avec la Russie et la Biélorussie ainsi que son souhait manifeste de rejoindre l'OMC, si possible en même temps que la Russie. Comme autre signe on peut citer l'émergence d'une classe d'entrepreneurs fort jeunes, qui souhaitent étudier à l'étranger et sont encouragés à le faire, et par l'essor d'une culture de la société civile et la participation de celle-ci.

4.6 Une volonté similaire de visibilité internationale accrue ne s'est pas encore manifestée en Ouzbékistan, qui conserve une approche plus fermée et plus autoritaire, comme c'est également le cas au Turkménistan. À l'origine, l'Ouzbékistan paraissait le plus enclin à développer des liens plus étroits avec l'Europe, mais cette perspective s'est amenuisée, notamment suite à l'épisode d'Andijan, tandis que le Kazakhstan s'est ouvert.

4.7 Malgré les fortes inquiétudes liées aux troubles ethniques survenus en 2010, le Kirghizstan peut se targuer d'une société plus ouverte et d'une plus grande participation de la société civile. C'est également le cas du Tadjikistan, avec lequel l'UE ne possède actuellement que de très faibles liens. Ce pays est plus fragile, il a connu dans les années 1990 une importante guerre civile qui pourrait éclater à nouveau et il est confronté à une «crise alimentaire».

## 5. Le rôle de la société civile et les droits de l'homme

5.1 La société civile joue un rôle intermittent qui varie fortement dans les cinq États. C'est au Kirghizstan que sa présence est la plus forte, tandis qu'une culture de la société civile se développe au Kazakhstan et au Tadjikistan.

5.1.1 La société civile joue néanmoins un rôle évident dans le dialogue sur les droits de l'homme, processus bien structuré par l'UE qui est l'un des premiers résultats de sa stratégie pour l'Asie centrale mise en œuvre dans ces trois pays. Ainsi se sont multipliées les réunions annuelles au niveau officiel, avec différents séminaires de la société civile réunissant des juristes spécialisés dans les droits de l'homme et des ONG locales, en

la présence de responsables de l'UE. Ces réunions suivent un ordre du jour standardisé mais ne donnent pas encore lieu à une évaluation effective permettant de jauger les résultats obtenus.

5.1.2 Le Comité soutient résolument ce processus, mais il regrette vivement que la Commission n'ait pas encore jugé opportun de l'y associer. Nous invitons instamment la Commission à rectifier le tir dès que possible, entre autres parce que nous sommes un partenaire de dialogue qui a fait ses preuves et un intermédiaire vers la société civile qui peut se prévaloir d'un savoir pratique étendu et d'une expertise largement reconnue.

5.2 Ce niveau de participation de la société civile ne trouve d'écho ni en Ouzbékistan (où les ONG ont été mises en place par le gouvernement) ni au Turkménistan où il n'existe, de fait, pas de société civile indépendante.

5.2.1 Il est important de rappeler qu'avant l'indépendance, il n'y avait aucune tradition ou notion de société civile en tant qu'intermédiaire entre l'État et le citoyen, et la notion d'ONG était également inconnue. Les syndicats, les communautés, les associations de jeunes et de professionnels faisaient tous partie de la structure étatique, et ils n'étaient que peu exposés aux influences extérieures pour les aider à former de nouvelles institutions après l'indépendance. Néanmoins, bon nombre d'entre eux ont adopté depuis un style plus indépendant, en même temps que des entreprises d'État ont été privatisées, que des syndicats et des associations professionnelles indépendants sont apparus, notamment au Kazakhstan et au Kirghizstan, et dans une moindre mesure au Tadjikistan.

5.2.2 Des initiatives de communautés rurales locales et des groupes d'entraide reposant sur les communautés locales traditionnelles et les groupes d'entraide clanique (Hashar/ashar) ont vu le jour dans les années 1990. Ces groupements se sont développés notamment en réaction au démantèlement des systèmes soviétiques de protection sociale mais ils se différencient fort des ONG reconnues internationalement. De telles ONG sont aussi apparues, mais ont été confinées dans les grandes zones urbaines et sont souvent fortement dépendantes d'un soutien financier extérieur (y compris des États-Unis). Chaque pays a évolué différemment, avec des problèmes divers, mais après les révolutions de couleur en Géorgie, en Ukraine et au Kirghizstan, les ONG (considérées par bon nombre comme venant d'ailleurs et surpayées par rapport à la norme locale) ont fait l'objet de restrictions sévères en Ouzbékistan, et véritablement disparu au Turkménistan. Récemment, les disparités entre campagne et ville se sont accentuées et les influences et activités à caractère islamique ont suscité un intérêt croissant.

5.3 Entre les sociétés civiles de l'UE et d'Asie centrale, il semble n'y avoir que peu de coopération formelle ou de lien approfondi, ce qui n'est pas surprenant étant donné la pauvreté des contacts interpersonnels entre l'Europe et l'Asie centrale. Avant que la société civile d'Asie centrale ne puisse partager nos valeurs et s'y identifier, il faut d'abord les lui faire connaître et s'assurer que ces valeurs soient largement comprises sans être imposées. À cet égard, le Kazakhstan pourrait servir de pont, notamment en raison des meilleurs contacts qui y sont établis entre les entreprises et les syndicats.

<sup>(3)</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe; il s'agit du seul lien politique et institutionnel qui existe, au niveau international, entre l'Europe et l'ancienne URSS.

5.3.1 Le Comité estime que de toute évidence, une stratégie européenne globale, cohésive et coordonnée s'impose pour développer les contacts de la société civile avec l'Asie centrale. Le Comité lui-même est bien placé pour faire avancer un tel projet, le principal enjeu étant de trouver comment faire pour contribuer au mieux à accroître fortement le dialogue et les contacts interpersonnels, déterminer les sujets d'intérêt commun, identifier les associations de la société civile émergentes et promouvoir les bonnes pratiques, afin de mener à l'établissement d'un mécanisme plus formel visant à entretenir des contacts réels avec la société civile.

5.3.2 L'on ne peut que se féliciter du travail mené actuellement par le Service européen d'action extérieure (SEAE) dans la région. Cela étant, il apparaît essentiel de développer au maximum le recours à toute l'expertise disponible dans les institutions européennes, raison pour laquelle, comme pour le processus de dialogue sur les droits de l'homme, le Comité engage le SEAE à faire appel à lui autant que possible, notamment en matière de soutien au développement des capacités, compte tenu de l'expérience décisive qu'il a acquise ailleurs.

5.3.3 Trois voies se profilent à cet effet. Tout d'abord, le Comité lui-même doit, avec l'aide du SEAE, déterminer clairement ses principaux interlocuteurs du moment. Il faut trouver des entreprises indépendantes et des partenaires syndicaux indépendants qui soient efficaces et établir des liens importants avec eux ainsi qu'avec d'autres partenaires concernés de la société civile dans les cinq États concernés. L'organisation internationale des employeurs (OIE) n'a aucun membre en Asie centrale, elle a cependant des contacts au Kazakhstan. À cette fin (et également pour promouvoir le présent avis), il est proposé qu'une petite délégation du CESE se rende en Asie centrale.

5.3.4 Ensuite il apparaît fondamental d'identifier les organisations de la société civile qui se développent, de les encourager et de leur apporter une aide sur le terrain dans le cadre de leur développement. Là encore, le Comité compte sur le SEAE pour l'associer quand et où cela semble approprié.

5.3.5 Le Comité soutient aussi résolument les initiatives en faveur d'éventuels accords en matière commerciale avec chacun des cinq États. Dans le droit fil des autres accords commerciaux conclus dernièrement par l'UE, nous recommandons dans ce contexte la création d'un forum de la société civile avec chacun des cinq pays, afin de formaliser davantage les liens avec la société civile dans la région. Cela permettrait de partager l'expertise du Comité en matière de développement durable avec les représentants concernés de la société civile.

5.3.6 Enfin, il convient d'encourager davantage l'extension des contacts et des échanges entre jeunes et le recours au programme Erasmus Mundus afin d'encourager l'approfondissement des liens éducatifs et la mobilité des deux côtés. Cela devrait s'accompagner d'un assouplissement des procédures concernant la délivrance des visas à des fins éducatives, une exonération des frais de scolarité pour les étudiants les plus doués en provenance d'Asie centrale, de la promotion de manuels scolaires en langue anglaise, d'universités d'été et de

partenariats entre les universités comme entre les établissements d'enseignement secondaire. Nous nous félicitons du doublement du budget à 10 millions d'euros par an, mais comme l'indique le rapport sur l'état d'avancement, la majorité de la population d'Asie centrale a moins de 25 ans (et ne se rappellera donc pas de l'époque soviétique).

5.3.7 La société civile a un rôle crucial à jouer en favorisant une meilleure cohésion et intégration régionale, essentielles pour instaurer un environnement économique et social permettant aux marchés de fonctionner de manière efficace, en encourageant la création d'emplois décents, le développement des PME, le renforcement des infrastructures locales et régionales et en aidant à réduire la pauvreté avec l'appui d'institutions robustes et aux mandats clairement définis. L'expérience de la société civile des États baltes notamment sera particulièrement utile à cet égard.

5.3.8 Ce processus doit à son tour reposer sur divers facteurs tels qu'un engagement politique, la paix et la sécurité, l'État de droit, le progrès de la démocratie, une bonne gouvernance et une stabilité macroéconomique.

5.4 Par ailleurs, la question des droits de l'homme, qui progresse à grand peine, est étroitement liée à la promotion d'une plus grande présence de la société civile, en particulier en Ouzbékistan et au Turkménistan. Compte tenu de la longue tradition de régime autocratique et de l'absence de toute expérience en la matière, les droits de l'homme doivent jouer un rôle de plus en plus significatif si l'UE et sa société civile développent effectivement une relation de travail avec la région. Les droits de l'homme ont façonné l'Europe et son histoire et l'Europe estime à juste titre que dans ce domaine clé elle peut proposer son aide.

5.4.1 Néanmoins, à l'heure actuelle, les enjeux sur lesquels doit vraiment porter l'attention doivent être définis en ayant recours à la négociation et à la sensibilité culturelle. Chacun des États d'Asie centrale a adhéré de son plein gré aux droits de l'homme universels en devenant membre des Nations Unies et des institutions affiliées comme par exemple l'Organisation internationale du travail (OIT). Contrairement à de nombreux autres partenaires commerciaux de l'UE, chaque État d'Asie centrale a déjà ratifié les huit conventions fondamentales de l'OIT, à l'exception de la convention sur la liberté d'association (n° 87) et de celle sur l'âge minimum qui n'ont pas été ratifiées dans le premier cas par l'Ouzbékistan et dans le second par le Turkménistan. Ce dernier n'a signé la convention sur le travail des enfants (n° 182) qu'en novembre 2010 et l'Ouzbékistan celle sur l'âge minimum qu'en 2009. Le respect de ces conventions est une autre question. Nous invitons donc la Commission ainsi que l'OIT à centrer davantage les efforts sur la recherche des domaines dans lesquels l'Europe peut aider l'Asie centrale à respecter ces engagements et de la meilleure manière de le faire.

5.4.2 Il s'agit d'un moyen concret de progresser dans le renforcement de la confiance mutuelle. Si l'on peut affirmer qu'aucun droit de l'homme n'est plus important que les autres, les problèmes cruciaux concernent ceux qui ont trait aux libertés fondamentales de l'homme, à l'état de droit et à la liberté de réunion, d'association et d'expression. L'UE a d'ores et déjà obtenu de bons résultats en réalisant des avancées positives sur des questions telles que le handicap.

5.4.3 Il persiste néanmoins des problèmes majeurs et les récents événements en Afrique du Nord sont là pour rappeler tant l'importance de renforcer la participation active de la société civile que l'urgence de traiter ces questions sous-jacentes de manière positive. Le Comité souhaite développer des contacts forts et réels et une bonne collaboration avec la société civile d'Asie centrale. Le boycottage ou le fait d'imposer des conditions très strictes fondées sur le progrès n'est pas une option réaliste. La situation d'ici a été comparée avec celle de la Biélorussie où en janvier 2011, suite aux troubles provoqués par les élections présidentielles, 158 mandataires ont été interdits d'entrée sur le territoire de l'Union européenne et leurs avoirs gelés dans les banques de l'UE. C'est un exemple que les cinq États d'Asie centrale doivent garder clairement à l'esprit.

5.4.4 Dans son avis sur «L'Europe dans le monde»<sup>(4)</sup>, le Comité préconise qu'en guise de jalon pour les futurs accords commerciaux de l'UE, la Commission s'appuie sur les 27 conventions (y compris les 8 conventions fondamentales de l'OIT) reprises dans le système SPG Plus. Cet objectif doit s'appliquer aussi dans le cas présent en tant que base pour le développement d'échanges commerciaux non liés à l'énergie avec l'Asie centrale et de mesures d'assistance technique liée au commerce (ATLC) le cas échéant, et encourager une participation à l'OMC. Seul le Kirghizstan est membre de l'OMC mais beaucoup considèrent à présent son adhésion en 1998 comme prématurée.

5.5 L'annexe A contient un bref résumé de la situation actuelle en matière des droits de l'homme dans chacun des cinq États d'Asie centrale.

## 6. Questions environnementales

6.1 Le système SPG Plus inclut d'importantes conventions en matière d'environnement. À cet égard, l'Asie centrale est principalement concernée par les questions de sécurité alimentaire, de sécurité de l'approvisionnement en eau et d'approvisionnement énergétique, domaines dans lesquels l'UE aura la tâche importante d'encourager ces cinq États à travailler ensemble et à adopter une approche globale. Dans la stratégie de l'UE, les liens entre ces questions ne sont pas clairs. Le problème de l'eau est traité d'une part avec les problèmes énergétiques et d'autre part avec les questions de durabilité environnementale et la sécurité alimentaire comme un problème majeur en soi.

6.2 En 2008, la FAO a inscrit le Tadjikistan parmi les dix-sept pays «en crise alimentaire»; il s'agit du seul pays d'Asie à figurer sur cette liste. La sécurité de l'approvisionnement en eau est aussi un enjeu fondamental pour l'ensemble de la région, comme en témoignent le rétrécissement de la mer d'Aral, les problèmes croissants de disparition des fleuves, ou encore le fait que le coton consomme de très grandes quantités d'eau. L'expérience acquise par l'UE en matière d'aide à d'autres pays devrait également permettre de renforcer la confiance en Asie centrale.

6.2.1 Le Tadjikistan et le Kirghizstan sont approvisionnés en eau la plupart de l'année (bien qu'une mauvaise gestion et des systèmes de distribution endommagés ont mené à d'importants gaspillages et, partant, à des pénuries), alors que leurs voisins sont confrontés à des problèmes de rareté de l'eau, en particulier l'Ouzbékistan (qui dépend fortement de l'eau qu'il importe pour ses cultures de riz et de coton, grandes consommatrices d'eau ainsi que pour l'eau potable). Les principaux problèmes du Tadjikistan sont liés au caractère très limité des autres sources d'énergie, mais surtout à la sécurité alimentaire. Il dépend largement de ses voisins pour l'approvisionnement en énergie et en nourriture.

6.2.2 En 2008, on estimait que dans ce pays, plus de deux millions de personnes (soit plus d'un tiers de la population) étaient en situation d'insécurité alimentaire et 750 000 en situation d'insécurité alimentaire grave». 64 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté tandis que seuls 7 % du territoire se prêtent à l'agriculture.

6.2.3 Malheureusement l'Ouzbékistan et le Tadjikistan n'entretiennent pas des relations de bon voisinage, ce qui a engendré un cercle vicieux de privations mutuelles en raison d'interdictions d'exportation respectivement d'énergie et d'eau. Dans le cas du Tadjikistan, il s'agissait notamment d'assurer son propre approvisionnement en électricité, qui n'était disponible à Douchanbé que deux heures par jour par temps de grand froid.

6.3 Cette crise a démontré l'importance d'une stratégie globale incluant l'utilisation écologique des ressources naturelles, la réduction de la pauvreté et surtout la garantie de la sécurité alimentaire pour la promotion d'une croissance économique durable dans l'ensemble de l'Asie centrale. Le Comité se félicite toutefois du fait que l'UE se soit déjà activement engagée à aider le Tadjikistan et ses voisins à résoudre ces crises.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

<sup>(4)</sup> COM(2006) 763 final.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un accord d'association UE-Mercosur: la contribution de la société civile organisée»**

(2011/C 248/09)

Rapporteur: **M. José María ZUFIAUR**

Le 16 septembre 2010, 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:

*«Vers un accord d'association UE-Mercosur: la contribution de la société civile organisée».*

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 89 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Synthèse et recommandations

1.1 Le CESE estime que parvenir un accord d'association entre le Mercosur et l'UE – ce qui suppose de dépasser les écueils existants dans des domaines comme l'agriculture, la propriété intellectuelle et le développement durable – offrirait aux deux parties d'énormes possibilités et des avantages de toutes sortes, dans un contexte mondial caractérisé par de profonds changements quant aux acteurs dominants, par des défis de type géostratégique, environnemental, social, énergétique et de gouvernance, et où il devient nécessaire d'engager d'urgence de profondes réformes de notre modèle de développement, afin de dépasser une crise systémique sans équivalent depuis celle des années 1930.

1.2 Le CESE estime qu'un tel accord ne sera possible que s'il est équilibré, et profite aux deux parties sans sacrifier aucun secteur (l'agricole ou l'industriel, par exemple), aucune région ni aucun pays. L'accord d'association ne peut en aucun cas être conclu sur une mauvaise base. Dans cette optique, il faut que les parties négociatrices aient la volonté politique nécessaire pour rendre possible un accord d'association et mettent tout en œuvre pour dépasser les différences qui touchent en particulier le principal pilier de l'accord, celui des questions commerciales. Cela exige d'avoir recours à toutes les formules et mécanismes qui peuvent être utilisés à cette fin: reconnaissance des dissymétries, mesures d'accompagnement et de compensation, établissement d'exceptions, plans de développement pour aider les secteurs les plus touchés, promotion des investissements, politiques d'innovation, clauses compensatoires, transitoires et évolutives. Il serait de plus nécessaire que toutes les politiques de l'UE soient associées aux mesures d'accompagnement.

1.3 En tout état de cause, le CESE invite les parties négociatrices, et notamment l'Union européenne, à évaluer les coûts politiques, économiques et d'opportunité considérables qui résulteraient d'une absence d'accord.

1.4 De l'avis du CESE, il est essentiel que cet accord d'association soit ambitieux et couvre tous les aspects des relations entre l'UE et le Mercosur. À cet égard, il est important de s'attaquer aux obstacles réels auxquels sont confrontées les entreprises, par une harmonisation de la réglementation et des répercussions de celle-ci sur les barrières non commerciales. De

manière spécifique, l'accord d'association devrait avoir une dimension sociale, environnementale et de l'emploi, qui sous-tende l'ensemble de l'accord. Une telle dimension devrait garantir que les relations économiques soient conformes aux objectifs sociaux et environnementaux des dispositions prises, sans contravention avec les règles et les garanties qui régissent le développement durable. L'accord devra en même temps refléter l'engagement des parties envers les normes fondamentales en matière de droits sociaux et droits du travail, y compris les déclarations internationales comme celles de l'OIT, qui établissent que la violation des principes et droits du travail ne peut être utilisée comme un avantage comparatif légitime dans le cadre du commerce international.

1.5 Le CESE demande que le Forum consultatif économique et social du Mercosur (FCES) et le CESE lui-même, en tant qu'organismes représentatifs de la société civile des deux régions, participent au cours des négociations, aux évaluations d'impact de l'accord d'association et aux propositions qui en découleront (pour le CESE, il est indispensable d'analyser ex ante l'impact d'un éventuel AA et d'établir les mécanismes nécessaires à la vérification ex post de la mise en œuvre des questions objet de l'accord et leur évolution), à l'introduction dans le texte de l'accord d'un chapitre spécifique consacré à la dimension sociale, environnementale et du travail, et qu'ils participent également à la mise en œuvre de l'accord une fois celui-ci conclu, par la création d'un comité consultatif mixte composé de deux organismes représentatifs de la société civile organisée de chacune des parties<sup>(1)</sup>.

## 2. Introduction

2.1 Les négociations que l'UE et le Mercosur menaient en vue de créer un accord d'association sont tombées au point mort en 2004, en raison d'importantes divergences entre les parties concernant l'accès aux marchés et de leurs attentes différentes quant aux résultats du cycle de Doha pour le développement. Des contacts informels noués en 2009 ont permis de constater que les positions avaient changé, et les parties ont conclu que de nouvelles possibilités étaient ouvertes pour un

<sup>(1)</sup> Voir sur ce point la déclaration d'Asunción sur les négociations en vue d'un accord d'association UE-Mercosur, signée par le FCES et le CESE le 22 mars 2011, [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011\\_decl\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_en.pdf) (en anglais ou en espagnol).

accord; en conséquence, au cours du Sommet UE-ALC de mai 2010, il a été décidé de reprendre les négociations. Était alors prévu un accord d'association ambitieux, dont le volet commercial concernerait non seulement le commerce de biens, mais aussi le commerce de services, les investissements, les marchés publics, la propriété intellectuelle (y compris les appellations géographiques), la facilitation des échanges, les mesures sanitaires et phytosanitaires, le commerce et le développement durable, la concurrence et les instruments de protection du commerce.

### 3. Avantages et possibilités offerts par l'accord d'association

3.1 La concrétisation d'un accord d'association entre l'UE et le Mercosur permettrait la création d'un grand espace d'intégration économique, avec une population de plus de 700 millions de personnes et des échanges commerciaux représentant plus de 84 milliards d'euros par an. Cela pourrait avoir des effets bénéfiques pour les deux parties ainsi que des retombées extérieures positives, particulièrement pour le reste de l'Amérique latine.

3.2 En tant qu'ensemble, l'UE est la première économie mondiale, et le bloc du Mercosur compte parmi les 6 plus importantes économies du monde. Il s'agit aussi d'un espace qui présente une grande vitalité et a enregistré ces dernières années des taux de croissance économique annuels élevés: jusqu'à 7 % pour le Brésil et 9 % pour l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay. Par ailleurs, le Mercosur commence à avoir un socle économique plus diversifié, avec une forte composante agroalimentaire, mais aussi une base industrielle qui se développe et qui est dotée de ressources énergétiques et technologiques considérables.

3.3 L'Union européenne est le principal partenaire commercial du Mercosur, avant les États-Unis. En 2010, les importations de l'UE à partir du Mercosur s'élevaient à 44 milliards d'euros, et ses exportations vers le Mercosur à 40 milliards d'euros. Il faut souligner que les exportations de l'UE vers le Mercosur sont déjà égales à celles vers l'Inde et dépassent celles vers le Canada ou la Corée du Sud. De plus, les investissements de l'UE dans le Mercosur dépassent ceux réalisés en Chine, en Russie et en Inde réunies.

3.4 Les économies des deux parties sont dans une large mesure complémentaires, ce qui apparaît clairement à travers le profil de leurs échanges commerciaux: l'UE exporte essentiellement des biens manufacturés, biens d'équipement, matériels de transports et produits chimiques, et importe des produits alimentaires et de l'énergie. Néanmoins, ces échanges connaissent une évolution rapide, dans un sens comme dans l'autre: par exemple, l'UE a vu ses exportations de produits agricoles transformés augmenter sensiblement; et, de leur côté, les entreprises brésiliennes ont plus investi en Europe en 2007-2008 que les entreprises européennes n'ont investi au Brésil. Ainsi, la réalisation d'un accord d'association est potentiellement très créatrice de richesse.

3.5 Un accord d'association avec le Mercosur permettrait à l'UE de resserrer ses liens économiques et géopolitiques avec un partenaire stratégique. En effet, en nouant cet accord birégional, l'UE prendrait le pas sur d'autres concurrents internationaux comme les États-Unis et la Chine. De plus, cet accord renforcerait l'association stratégique - laquelle ne concerne pas les échanges commerciaux - avec le Brésil, pays qui revêt une

importance particulière sur le plan du cadre géopolitique des relations internationales, puisqu'il fait partie des deux principaux mécanismes de coordination des intérêts des économies émergentes: les BRIC et les IBSA<sup>(2)</sup>. Tout cela permettrait d'approfondir l'intégration sud-américaine, dans un premier temps, puis latino-américaine, dans un deuxième temps, l'Amérique latine étant un continent qui possède des réserves considérables en énergie, en nourriture et en eau, trois ressources qui seront vitales au cours du XXI<sup>e</sup> siècle. En somme, cet accord d'association pourrait contribuer à atténuer la perte de pouvoir économique et géopolitique du monde atlantique face au Pacifique.

### 4. Obstacles et faiblesses de l'accord d'association

4.1 Les avantages indéniables que pourrait apporter un accord d'association entre l'UE et le Mercosur ne doivent pas masquer les difficultés que peut entraîner un accord de cette nature et que l'on peut ramener aux quatre suivantes: 1) la complexité de l'ordre du jour des négociations, à savoir les contenus commerciaux de l'accord; 2) les faiblesses structurelles qui gênent l'intégration du Mercosur et conditionnent le libre-échange; 3) la dimension sociale et environnementale de l'accord d'association; 4) le degré de volonté politique des parties pour parvenir à un accord et, partant, la disposition à envisager toutes les possibilités d'utilisation de mécanismes compensatoires à l'intérieur et en dehors du cadre de l'accord pour pouvoir parvenir à un tel accord. Les deux derniers points sont développés respectivement aux paragraphes 5 et 7 du présent avis.

4.1.1 **Pour ce qui est des questions commerciales**, les difficultés sont assez bien cernées. Du point de vue de l'Europe, elles se concentrent surtout sur le secteur agroalimentaire des pays du Mercosur, comme il ressort de récentes analyses d'impact réalisées par la Commission<sup>(3)</sup>. L'on craint en particulier un fort impact négatif sur des secteurs tels que le sucre, la viande bovine, les volailles et la viande porcine, ainsi que les fruits et légumes. Il est également estimé qu'un protectionnisme excessif existe pour les biens industriels (automobile, produits chimiques), voire pour certains produits agricoles transformés (dont le vin). D'autres préoccupations concernent: le risque de non-respect des règles de protection des appellations d'origine; le niveau relativement bas des exigences des règles en matière de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement et l'inexistence d'une pleine transparence dans les marchés publics. Suite aux derniers cycles de négociation, la position des parties est plus favorable à l'accord sur des questions telles que le commerce, le développement durable et les règles d'origine.

4.1.2 Du point de vue du Mercosur, le point essentiel est également l'agriculture. En 2004, l'offre européenne envisageait, une fois la période transitoire écoulée, la libéralisation de 86,25 % des importations totales de produits agricoles. Le seuil de négociation se situerait probablement à un niveau supérieur dans ce cas. La possibilité de fixer des quotas facilite la négociation. Les risques signalés par les secteurs de l'agriculture et de l'élevage européens pourraient quant à eux être atténués si la négociation de l'accord d'association incluait l'exigence d'une prise en considération raisonnable des mêmes normes, environnementales, de sécurité alimentaire, de bien-être

(2) BRIC: Brésil, Russie, Inde et Chine. IBSA: Inde, Brésil, Afrique du Sud.

(3) Direction générale de l'agriculture et centre commun de recherche de la Commission européenne, avril 2011.

animal, etc., tant pour la production européenne que pour les produits importés du Mercosur. Par ailleurs, l'AA ne devrait pas accroître la dépendance alimentaire de l'UE et il conviendrait de prévoir les instruments nécessaires pour éviter un modèle d'agriculture intensive et peu durable. En ce qui a trait aux produits industriels, secteurs dans lesquels les barrières sont moindres, une entente semble possible à l'instar de ce qui s'est produit, par exemple, dans le cadre de l'accord entre l'UE et la Corée du Sud concernant l'industrie automobile. Enfin, d'autres thèmes, tels que la propriété intellectuelle, qui sont particulièrement sensibles pour certains pays du Mercosur comme le Brésil, pourraient faire l'objet de clauses évolutives ou transitoires, en fonction de ce qui est établi dans le cadre de l'OMC. À cet égard, le CESE estime que l'on pourrait élaborer, entre autres initiatives, un programme sur la propriété industrielle qui donnerait un élan au transfert technologique et servirait à mettre en place un système de brevets valables pour l'UE et le Mercosur et susceptible d'être élargi à toute l'Amérique latine.

4.1.3 Le CESE est d'avis que malgré les difficultés, les conditions sont aujourd'hui meilleures qu'auparavant pour parvenir, globalement, à un accord équilibré, bénéfique pour les deux parties et qui ne serait pas conclu aux dépens d'un secteur, d'une région ou d'un pays <sup>(4)</sup>.

4.2 **Les faiblesses structurelles de Mercosur** ont toujours constitué une difficulté considérable pour la conclusion de l'accord d'association. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer l'insuffisance de réseaux et de structures communs sur un territoire dont la superficie est trois fois supérieure à celle de l'UE; le faible volume de commerce intrarégional (15 % au sein du Mercosur, 45 % au sein de l'ALENA, contre 66 % dans l'UE) et la prédominance du commerce extrarégional; une union douanière incomplète; une coordination insuffisante des politiques macroéconomiques et la faiblesse des institutions régionales.

4.2.1 Au cours de ces dernières années, surtout à partir de 2003, et à la faveur de l'élan donné par ce qui semblait être alors la possibilité imminente de parvenir à un accord entre l'UE et le Mercosur, le processus d'intégration régionale du Mercosur a connu un fort regain d'activité, grâce à des initiatives telles que l'inclusion de politiques communes dans des domaines comme l'énergie, l'exploitation des ressources en gaz et en pétrole ou la création d'infrastructures de communication, l'adoption d'une politique automobile commune entre l'Argentine et le Brésil ou la création du fonds pour la convergence structurelle du Mercosur (FOCEM). Ont également été approuvés un plan stratégique pour la correction des asymétries dans le marché intérieur ainsi que des mesures de traitement préférentiel et différencié en faveur du Paraguay et de l'Uruguay.

4.2.2 En 2000, les gouvernements du Mercosur ont créé le groupe de pilotage macroéconomique, chargé du suivi d'un ensemble de paramètres de convergence macroéconomique et de l'élaboration de méthodologies communes pour leur utilisation.

4.2.3 Tout cela a contribué à développer le commerce intrarégional, à améliorer la qualité de la production et à capter de nouveaux flux d'investissements étrangers directs.

4.2.4 De même, ces dernières années, la dimension politique du Mercosur s'est renforcée: des tribunaux d'arbitrage et de révision ont été créés; l'on est passé d'un secrétariat administratif à un secrétariat technique; un protocole sur les droits de l'homme a été signé; un Parlement du Mercosur (PARLASUR) a été institué et le Mercosur dispose maintenant de son premier haut représentant général. Toutefois, le processus économique d'intégration manque encore de vigueur, les conflits commerciaux sont très nombreux et l'«institutionnalité» n'en est qu'à ses débuts.

4.2.5 Il faut préciser enfin que, au mois d'août 2010, le Mercosur a approuvé un nouveau code douanier commun (comportant près de 200 articles), ce qui suppose la suppression du double tarif extérieur commun (TEC) auxquels sont assujettis les produits qui circulent d'un pays à l'autre. Cela impose l'adoption d'une politique commerciale commune et l'harmonisation d'autres éléments tels que les régimes spéciaux d'importations ou les instruments de défense commerciale. Cela impliquera également l'interconnexion des systèmes informatiques de gestion douanière et la création d'un mécanisme de perception et de distribution des revenus du TEC. De tels progrès en matière d'union douanière constituent un facteur très important pour faciliter les négociations entre l'UE et le Mercosur.

4.2.6 La conclusion d'un accord d'association peut accélérer tout ce processus d'intégration économique plus poussée du Mercosur, de réglementation de son marché intérieur et de renforcement de l'«institutionnalité» de ce bloc.

## 5. Impact de l'accord d'associations et mesures compensatoires

5.1 La Commission européenne a demandé la réalisation d'une étude sur l'impact de la libéralisation du commerce entre l'UE et le Mercosur, portant sur l'ensemble de l'accord d'association et trois secteurs spécifiques: agricole, automobile et forestier. L'étude analyse aussi bien les éventuels effets positifs que les répercussions négatives de l'accord, propose des mesures et formule des recommandations pour favoriser les premiers et prévenir ou réduire le plus possible les seconds, tant dans le cadre général de l'accord qu'en ce qui concerne plus particulièrement les secteurs analysés.

5.2 Le CESE recommande que les parties à la négociation prennent en considération de telles mesures d'accompagnement aussi bien pour les contenus commerciaux de l'accord que pour ce qui est du volet coopération et programmes communs entre l'UE et le Mercosur. De même, il estime que les mesures peuvent consister notamment en des éléments que le FCES du Mercosur et le CESE peuvent inscrire à l'ordre du jour des négociations de l'accord d'association.

5.3 Le CESE considère qu'afin de faciliter la conclusion de l'accord d'association, l'on pourrait y inclure des clauses évolutives qui rendraient possible l'approfondissement et l'élargissement de certains volets de l'accord entre les deux régions à des étapes ultérieures.

5.4 De l'avis du CESE, il conviendrait d'accorder une plus grande importance dans les études d'impact, d'une part à la participation d'experts et d'organisations du pays partie à l'accord et, d'autre part, à la détection de risques sociaux et environnementaux. Ces risques sont actuellement envisagés

<sup>(4)</sup> Comme l'ont estimé les chefs d'État et de gouvernement réunis au sommet UE-Mercosur en mai 2010.

comme un simple critère complémentaire à l'analyse économique<sup>(5)</sup>, y compris la question de la concentration de la richesse et de sa répartition inégale, qui peuvent résulter de l'accord.

## 6. La question du développement durable dans l'accord d'association

6.1 De l'avis du CESE, la dimension sociale, professionnelle et environnementale doit être présente d'une manière transversale et faire partie intégrante du futur accord qui vise à soutenir le **développement durable** des deux parties. Cette dimension viendrait compléter le volet économique et commercial de l'accord d'association.

6.1.1 Le CESE suit de la sorte la position officielle des instances dirigeantes de l'UE et du Mercosur<sup>(6)</sup> qui soutiennent le principe selon lequel la libéralisation des échanges commerciaux doit être accompagnée d'engagements et d'actions dans les domaines social et environnemental.

6.1.2 Dans ce même ordre d'idées, le CESE est d'avis qu'il conviendrait que l'accord d'association établisse les prémisses sociales et environnementales nécessaires à l'instauration d'une relation commerciale et économique susceptible de favoriser la cohésion économique et sociale et cohérente avec une stratégie de **développement durable** et de renforcer la compétitivité du tissu productif local (PME, économie sociale et micro-entreprises) en raison de sa capacité à créer des emplois.

6.1.3 Le CESE estime que la dimension sociale et environnementale a une incidence sur l'ensemble de l'accord d'association. Concernant la composante commerciale de l'accord, le Comité considère qu'il serait opportun d'inclure des aspects liés à la défense des droits de l'homme, des droits des travailleurs, des droits sociaux et environnementaux et de consacrer un chapitre spécifique aux aspects liés au «commerce et développement durable», qui aborde notamment les questions suivantes:

- exclure des flux commerciaux tous les produits obtenus illégalement (poisson, bois);
- prévoir des initiatives de commerce équitable ou de responsabilité sociale des entreprises dans les programmes de commerce et d'investissement;
- s'engager à superviser périodiquement l'impact des relations commerciales sur les aspects sociaux et environnementaux;
- ne pas permettre l'exemption des lois de protection sociale ou environnementale dans le but d'éviter des avantages comparatifs injustifiés dans le commerce international;
- prévenir la déforestation.

<sup>(5)</sup> «Évaluation de l'impact sur la durabilité (EID) et politique commerciale de l'UE». E. Pichenot (JO C 218 du 23.07.2011, p.14).

<sup>(6)</sup> Déclaration de Buenos Aires des ministres et autorités du développement social du Mercosur, juillet 2006. Conseils européens de février 2005 et 2006.

## 7. Les composantes stratégiques de l'accord d'association UE-Mercosur

7.1 **Une volonté politique résolue** est indispensable, tout d'abord pour concevoir et encourager l'établissement d'un accord d'association stratégique plus global, ne se limitant pas au libre-échange et offrant aux deux parties des avantages à long terme en matière de développement, de sécurité, de processus migratoires et de défis environnementaux. Cette volonté politique est également nécessaire pour garantir l'utilisation de tous les mécanismes permettant de tenir compte des asymétries entre les deux régions, réduire l'impact négatif de la libéralisation sur certains secteurs, combler le décalage qui existe encore dans le processus d'intégration au Mercosur et instaurer la participation sociale et la transparence en tant qu'éléments clés de la négociation birégionale.

7.2 L'accord d'association offre une formidable opportunité de progrès vers la réalisation d'objectifs stratégiques globaux intéressants pour les deux régions.

7.3 En premier lieu, ce serait un moyen d'avoir une présence politique et économique internationale dans un contexte où le centre de gravité du pouvoir économique et politique se déplace de l'Atlantique vers le Pacifique. Le Mercosur n'a d'accords ni avec les États-Unis ni avec les grandes puissances asiatiques, bien qu'il ait signé des accords de libre-échange avec le Chili et avec des membres de la Communauté andine. Par ailleurs, l'adhésion du Venezuela au bloc est en cours. En dehors de la région sud-américaine, le Mercosur a aussi signé des accords, dont certains accords de libre-échange, avec l'Afrique du Sud, l'Inde, le Pakistan, la Turquie, l'Égypte, le Maroc et Israël. Pour sa part, l'UE a signé des accords bilatéraux avec le Mexique, le Chili, l'Amérique centrale, le Pérou, la Colombie, l'Afrique du Sud, les Caraïbes et la Corée du Sud. En somme, l'accord d'association entre l'UE et le Mercosur ferait émerger sur la scène internationale un bloc birégional doté d'un important poids spécifique.

7.3.1 L'accord d'association serait également très utile pour renforcer l'intégration dans toute la région latino-américaine. Il aurait une capacité d'attraction considérable pour d'autres groupes sous-régionaux d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que pour des pays tels que le Mexique ou le Chili. Une «alliance stratégique» entre les deux régions – entre les 27 États membres de l'UE et les 33 pays d'Amérique latine et des Caraïbes – aurait un poids important dans les organismes multilatéraux. Par ailleurs, cela renforcerait la capacité d'influence au sein du G-20 dont sont membres trois pays latino-américains (le Brésil, le Mexique et l'Argentine) et cinq pays européens (l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne) en plus de l'UE.

7.3.2 Enfin, l'accord d'association avec le Mercosur pourrait également être un allié stratégique pour réaliser l'objectif européen de promotion d'un environnement protégé à l'échelle mondiale. L'environnement est aujourd'hui l'un des domaines qui préoccupe le plus les États, les citoyens et le système multilatéral et, à cet égard, l'UE se situe à l'avant-garde des politiques et des technologies vertes. Les ressources naturelles sont l'un des principaux atouts de l'Amérique latine en général et du Mercosur en particulier. Or cette région est précisément l'une des plus exposées aux effets du changement climatique, entre autres, en raison de certaines pratiques d'agriculture intensive.

7.3.3 Afin que l'objectif précité puisse recevoir un soutien suffisant, il serait nécessaire de renforcer le contenu du volet énergie, environnement, sciences et technologie de l'innovation. Ces questions devraient être prioritaires dans la composante relative à la coopération au développement. De nombreux projets ont à ce jour été menés avec les membres du Mercosur au titre du sixième programme cadre de recherche et développement technologique de l'UE. Il conviendrait, en l'occurrence, que cette collaboration fasse partie intégrante de l'accord d'association. La forte dotation du 7<sup>e</sup> programme cadre, de 50 milliards d'euros, pourrait largement y contribuer.

## 8. La société civile et l'accord d'association

8.1 Le CESE considère que le caractère interrégional de la négociation et du contenu de l'accord d'association constitue un élément fondamental et distinctif de ces négociations, ainsi qu'une référence pour les relations économiques dans un monde de plus en plus ouvert aux échanges commerciaux.

8.2 Le CESE réaffirme les principes de transparence et de participation, aussi bien dans le processus de négociation que dans le développement de l'accord d'association. Dans ce sens, le CESE demande de pouvoir disposer d'informations suffisantes durant le processus de négociation et d'accéder aux négociateurs en temps réel pour leur transmettre les propositions du FCES et du CESE.

8.3 Par ailleurs, le CESE demande à être associé à l'élaboration d'études d'impact, de telle sorte qu'il puisse émettre des recommandations sur les mesures destinées à éliminer ou à réduire les incidences négatives du processus de libéralisation

commerciale, et demande la création, une fois l'accord signé, d'un observatoire technique chargé de l'analyse permanente des impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'accord d'association et de la proposition de mesures concrètes.

8.4 Dans le droit fil des positions conjointes du CESE et du FCES, ainsi que des accords préalables conclus durant les négociations antérieures à 2004, nous appelons à la constitution d'un comité consultatif mixte de la société civile dans le cadre de l'accord d'association. Composé, à titre paritaire, de membres du CESE et du FCES, ce comité aurait des fonctions consultatives obligatoires sur toutes les matières de l'accord d'association, y compris le chapitre commercial et le suivi des questions liées au développement durable.

8.5 Le CESE considère essentiel d'inclure une dimension sociale dans un accord d'association qui vise à aller au-delà des aspects commerciaux et poursuit l'objectif global de renforcer la cohésion sociale. Ceci concerne, en particulier, l'impact de l'accord sur l'emploi, la protection des intérêts des populations locales et des plus défavorisés, la promotion et le respect des droits de l'homme, la protection de l'environnement, les droits des immigrés et des travailleurs en général. Il y aurait lieu d'inclure, à cet égard, les déclarations internationales telles que celles de l'OIT qui précisent que la violation des principes et des droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée comme avantage comparatif légitime dans le commerce international, de manière à ce que le futur accord génère un emploi de qualité, améliore les conditions sociales et contribue de manière significative à une répartition plus équitable des richesses.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le dialogue interculturel et les Roms — le rôle clé des femmes et de l'éducation» (supplément d'avis)

(2011/C 248/10)

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

Le 24 février 2009, conformément à l'article 29(a) des modalités d'application de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen sur a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur

«*Le dialogue interculturel et les Roms: le rôle clé des femmes et de l'éducation*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour et 2 voix contre.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité fait de la phrase finale de la communication de la Commission du 5 avril 2011 <sup>(1)</sup> la maxime qui guide son action dans le cadre des propositions du présent avis.

1.2 Il souligne qu'il ne convient plus désormais d'élaborer des stratégies **pour** les Roms ni d'effectuer des analyses **sur** les Roms, mais d'adopter des mesures concrètes **avec** les Roms et avec les organisations qui les représentent.

1.3 Le Comité est prêt, dans le cadre de ses compétences, à s'associer à de telles mesures et à prendre des initiatives (par exemple organisation d'auditions, de séminaires, etc.) en étroite collaboration avec les organisations roms, comme il l'a fait jusqu'ici.

1.4 Le Comité approfondira ses relations avec les institutions, les organisations et les organes actifs dans ce domaine, et s'efforcera de poursuivre dans la voie de la coopération <sup>(2)</sup>.

1.5 Le Comité considère le dialogue interculturel comme un instrument propre à favoriser l'intégration et la participation des Roms, qu'il s'agisse du rôle des femmes roms dans ce processus ou de l'éducation et de la formation.

1.6 Le Comité cherchera, en fonction de ses possibilités – y compris dans le cadre de ses réseaux existants – à participer aux initiatives sur le terrain ou à en proposer de nouvelles.

### 2. Contexte et démarche

2.1 Dans son avis exploratoire du 9 juillet 2008 <sup>(3)</sup>, le CESE avait formulé un certain nombre de recommandations sur la

manière de favoriser l'intégration de la minorité rom en Europe. Il recommandait d'adopter une approche double, ayant recueilli l'assentiment à la fois de l'Union et des États membres, et portant sur l'éducation des enfants roms, et invitait la Commission à mettre en œuvre une stratégie d'ensemble et à financer des campagnes de sensibilisation. Le texte reconnaissait par ailleurs que la seule manière d'aller de l'avant passait par une association active de représentants des Roms à l'ensemble du processus.

2.2 La Commission européenne <sup>(4)</sup> avait entériné cette approche et fait observer que le CESE <sup>(5)</sup> avait estimé que «la prise en compte de la problématique des Roms dans toutes les politiques européennes et nationales pertinentes» constituait la «voie la plus prometteuse vers l'intégration».

2.3 Le principe qui sous-tend le présent supplément d'avis est celui du dialogue interculturel, qui est fondé sur l'idée que les deux parties, en l'occurrence la minorité rom européenne et la population européenne non rom s'engagent volontairement et sans préjugé à dialoguer. Ce dialogue interculturel suppose que les participants soient disposés à se pencher sur leurs ressemblances comme sur leurs différences en matière de traditions et de modes de vie afin de mieux comprendre la nature exacte de ces processus et d'imaginer des solutions praticables.

2.4 Pour le contenu, le présent avis se concentre sur l'**éducation**, qui constitue le premier des piliers d'intégration définis et est aussi, de l'avis du Comité, celui qui vient en tête des priorités <sup>(6)</sup>; dans ce contexte, il aborde également la question du rôle des femmes pour cette insertion des Roms dans la société.

<sup>(1)</sup> «Le moment est venu de traduire ces bonnes intentions par des actes plus concrets» (Communication de la Commission «Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020», COM(2011) 173 final).

<sup>(2)</sup> Voir l'annexe «Initiatives, programmes, études» ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337\\_additional-info.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf)).

<sup>(3)</sup> CESE – avis exploratoire sur «L'intégration des minorités – les Roms» paragraphe 5.3 (JO C 27 du 3.2.2009, p. 88).

<sup>(4)</sup> Communication sur «L'intégration sociale et économique des Roms en Europe», COM(2010) 133 final.

<sup>(5)</sup> CESE - avis exploratoire sur «L'intégration des minorités – les Roms», paragraphe 5.3 (JO C 27 du 3.2.2009, p. 88).

<sup>(6)</sup> Parmi les quatre objectifs d'intégration prioritaires qui ont été établis par la Commission, à savoir l'accès à l'éducation, le droit à l'emploi, l'accès aux soins de santé et le droit au logement, y compris, dans le même ordre d'idée, les équipements élémentaires pour les besoins résidentiels.

2.5 Le Comité soutient la stratégie de la Plate-forme européenne pour l'intégration des Roms et, en particulier, les dix principes de base communs pour l'inclusion des Roms qu'elle a définis en 2009 (7).

### 3. Observations générales

3.1 «**Unis dans la diversité**»: telle est l'une des formules les plus couramment utilisées pour décrire le projet d'intégration européen. À cet égard, les Roms offrent une illustration frappante de la diversité culturelle européenne, d'autant plus riche qu'eux-mêmes (8) incorporent également différentes identités culturelles (9).

3.2 Depuis 1999 (10), le Comité professe une approche élargie de la notion de culture qui englobe non seulement l'art, les traditions et le patrimoine culturel mais aussi l'éducation, la formation, les sciences, la recherche, etc. C'est ainsi que l'enseignement et la formation revêtent également une valeur toute particulière pour le dialogue interculturel, en particulier celui mené avec les Roms.

3.3 Face à la récusation du multiculturalisme (11), le Comité tient à affirmer que les affirmations formulées à ce propos, bien que correctes à divers égards, n'en sont pas moins fallacieuses dans la mesure où elles ne sont pas applicables à la société européenne, qui est fédérée par une «culture dominante» (12) commune.

3.4 Si l'on se place dans l'optique de cette conception de la culture, vue comme adhésion commune à des valeurs partagées, la conclusion qui s'impose rapidement est que l'identité européenne revêt au premier chef une nature culturelle, qui est consacrée dans l'article 2, dit «des valeurs», du traité sur l'Union européenne (TUE). En conséquence, le dialogue interculturel constitue l'instrument approprié pour apporter une contribution durable à l'intégration en général et à celle des Roms en particulier. La notion de **tolérance** mérite de l'avis du Comité une attention toute particulière.

3.5 La tolérance est synonyme du droit de l'autre à être différent(e), droit qui est tout aussi important pour les Roms que pour les non-Roms, et englobe à la fois l'exercice de ce droit et son acceptation. Dans le dialogue interculturel, la notion de tolérance prend cependant un sens supplémentaire et capital: elle ne porte plus seulement sur la résolution des conflits de

normes qui peuvent se produire mais requiert de faire preuve d'une sensibilité à l'«être-autre» et crée ainsi l'empathie nécessaire pour la vie en commun.

3.6 Les initiatives que la Commission européenne et le Parlement européen ont lancées pour améliorer la situation des Roms (13) constituent assurément des instruments d'une éminente utilité pour créer les bases de l'action et définir les programmes au plan législatif et politique; elles représentent toutefois, par définition, des mesures prises depuis le sommet, dont on ne peut que souhaiter le succès mais qui n'en seront pas moins vouées à l'échec en l'absence d'initiative émanant de la base, lesquelles doivent être enclenchées par la société civile, éventuellement appuyée par les instances nationales, régionales et locales.

3.7 À cet égard, le Comité se félicite de la récente communication de la Commission; il soutient en particulier la déclaration selon laquelle il est temps d'agir, et souligne que l'urgence de l'action concerne non seulement les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, mais aussi, plus spécialement, les acteurs de la société civile des deux parties.

3.8 Jusqu'ici, l'on a consacré, tant au plan communautaire qu'international, des sommes considérables à l'intégration des Roms, pour s'apercevoir après coup que les résultats obtenus sont sans commune mesure avec les montants investis. De l'avis du Comité, cela est en partie dû au fait que bien qu'il y ait eu – et qu'il y ait toujours – au niveau de la Communauté, de nombreuses initiatives, conférences et rencontres sur ce thème, ces manifestations, même si elle sont un succès sur le plan du contenu, ne sont pas satisfaisantes en ce qui concerne la concrétisation des mesures préconisées, du fait parfois d'une participation insuffisante des Roms concernés et de leurs organisations sur le terrain.

3.9 Le Comité souhaite, dans le cadre de ses compétences, contribuer à éliminer le décalage entre les propositions stratégiques, de bonne qualité, et les mesures d'application pratiques qui ne correspondent pas toujours à ce que l'on serait en droit d'attendre. Il s'efforcera par conséquent de jouer son rôle de pont avec la société civile et, avec l'aide de ses réseaux et des organisations de ses membres, de participer à des manifestations sur le terrain et de contribuer à faire mieux accepter les services proposés et à faire respecter les engagements pris.

### 4. Le rôle des femmes roms

4.1 De nombreuses études montrent que dans les familles roms, l'éducation des enfants en âge préscolaire est, d'une manière générale, assurée en majeure partie par la mère (14); une fois qu'ils ont intégré l'école, le père intervient aussi en matière éducative. Toutefois, éduquer les filles reste le plus souvent une prérogative maternelle même lorsqu'elles sont scolarisées. Comme la phase où les enfants sont le plus réceptifs

(7) Ces dix principes sont:

1. Des politiques constructives, pragmatiques et non discriminantes
2. Une focalisation explicite mais pas exclusive
3. Une approche interculturelle
4. Une orientation visant l'intégration dans la société ordinaire
5. Une prise en compte du genre
6. Le transfert de mesures fondées sur des constatations
7. L'utilisation des instruments communautaires
8. L'implication des autorités régionales et locales
9. L'implication de la société civile
10. La participation active des Roms.

(8) Le terme est ici compris dans l'acception globale qu'il a couramment, couvrant tout à la fois Roms, Sintis, Gens du voyage, Kalés, etc.

(9) Voir à ce propos l'avis du Comité des régions CdR 178/2010 fin.

(10) Avis du CES sur «Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne» (JO C 329 du 17.11.1999, paragraphe 5.2.1).

(11) La «société multiculturelle» est un modèle qui est dépourvu de valeurs qui s'imposent à tous et constitue essentiellement un conglomerat de groupes qui vivent les uns à côté des autres

(12) Voir «Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft», Goldman Verlag, page 181 de Bassam Tibi, professeur émérite de l'université de Göttingen.

(13) Voir l'annexe «Initiatives, programmes, études» ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337\\_additional-info.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf)); la communication de la Commission intitulée «Un programme-cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2020» (COM(2011) 173 fin), ou le rapport de la députée européenne Livia JÁROKA sur la stratégie européenne pour l'intégration des Roms (2010/2276(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//FR>).

(14) «Je suis une femme rom européenne», 2<sup>e</sup> conférence européenne des Femmes roms, 11 et 12 janvier 2010, Athènes.

se situe dans la période qui précède la scolarisation, il est important pour tous les enfants de les préparer à être scolarisés. C'est la raison pour laquelle des mesures sont nécessaires afin d'attirer l'attention des mères sur l'importance d'éduquer et d'instruire leurs enfants, en particulier les filles, et de les préparer concrètement à être scolarisés.

4.2 Le succès de ces mesures suppose toutefois l'existence d'une offre (surtout au niveau local) qui tienne compte de la diversité des traditions. À cet égard, les pouvoirs publics ont l'obligation de proposer des programmes de formation appropriés et d'éviter toute ségrégation.

4.3 Il y a lieu en outre de mettre en œuvre des programmes de transmission de compétences et de connaissances permettant aux femmes roms de remplir réellement ce rôle capital.

4.4 Dans les familles roms traditionnelles, plusieurs générations sont réunies sous le même toit; les grands-parents exercent alors, sur l'éducation des enfants, une influence qui dépasse souvent celle des parents. Il apparaît dès lors important de les associer également, étant donné qu'ils servent de modèle aux générations futures.

4.5 Si l'on réussit à utiliser l'énergie créatrice des femmes roms pour l'avenir de leurs enfants, l'on obtiendra en outre un effet supplémentaire: ces mesures et ces initiatives concrètes contribueront à éliminer les stéréotypes sur les femmes roms. Ces dernières sont trop souvent perçues comme de simples objets, que ce soit en tant que victimes de discrimination, de violence domestique, d'autres types de maltraitance ou de mépris. Certes, ces aspects sont importants et il ne s'agit pas de les ignorer. C'est précisément la raison pour laquelle il est nécessaire d'adopter des mesures appropriées contre ces abus. En outre, le Comité estime qu'il est important de mettre en valeur le rôle actif que jouent les femmes roms au sein de leur communauté et le poids qu'elles peuvent avoir à l'extérieur de cette dernière en tant que sujets actifs, c'est-à-dire en tant que participantes au dialogue interculturel.

4.6 Le Comité soutiendra les initiatives qui répondent à l'image que se font les femmes roms de leur rôle, et contribuera dans la mesure du possible à leur fournir l'information et tous les instruments susceptibles de les aider à faciliter l'intégration de leur famille.

4.7 Le Comité recherchera dès lors, en participant à des manifestations au niveau local, les moyens non seulement de diffuser des informations concrètes, mais aussi de motiver la participation.

## 5. L'éducation

5.1 L'objectif doit être d'assurer l'inclusion sociale des groupes de la communauté rom qui sont défavorisés, sans qu'ils perdent pour autant leur identité culturelle de Roms. Une bonne éducation est de la plus haute importance, et ce, pour deux raisons. D'une part, l'éducation peut et doit inculquer aux citoyens une série de valeurs communes fondamentales, grâce auxquelles les différents groupes ethniques parviendront à réussir leur coexistence - parmi ces valeurs, on trouve notamment l'ouverture aux autres cultures. D'autre part, l'éducation

peut être en soi un important outil d'intégration, dans la mesure où, idéalement, elle suppose une interaction entre différents cultures. S'il n'est jamais trop tard pour acquérir des connaissances ou des compétences nouvelles, il importe que le parcours éducatif démarre au stade le plus précoce de l'existence. Un élément essentiel pour qu'un enfant réussisse dans la suite de sa vie est que l'image qu'il a de lui-même soit forte, tout comme la conscience du rôle qu'il est appelé à jouer dans un groupe plus large et, in fine, dans la société.

5.2 L'action politique devrait viser à donner et à garantir aux Roms et à tous les autres groupes minoritaires un accès équitable à une éducation de qualité, le but ultime étant de les doter de compétences, y compris sociales, pour le marché du travail. Il convient de s'employer à ce qu'au final, ils soient en mesure de s'approprier leur propre existence et d'agir en citoyens responsables, qui soient conscients de leurs droits et de leurs devoirs et disposent des capacités voulues pour les réaliser.

5.3 L'absence de participation au marché du travail pose non seulement un problème social, mais a également des répercussions considérables sur le plan économique. En conséquence, il y a lieu de considérer les dépenses consacrées à l'éducation et à la formation - même si elles constituent fondamentalement un facteur de coût - non comme une dépense pure, mais avant tout comme un investissement sensé pour l'avenir.

5.4 Le Conseil de l'Europe, dans le cadre de son projet «Éducation pour les enfants roms en Europe», propose notamment un programme de formation destiné aux médiateurs et aux enseignants, programme auquel la Commission participe. Le Comité est disposé, dans le cadre d'une future coopération inter-institutionnelle dans ce domaine, à jouer à cet égard un rôle de médiateur. Il pourrait par exemple contribuer à la diffusion du projet et des résultats obtenus dans le cadre de ses canaux de communication, ou présenter des exemples de bonnes pratiques dans les pays qui, pour le moment, ne participent pas au projet du Conseil de l'Europe.

5.5 À cet égard, l'on sait que le taux d'abandon prématuré de la scolarité parmi la population rom est sans commune mesure avec celui des enfants non roms<sup>(15)</sup>; il y a lieu dès lors de réfléchir avec les autorités compétentes aux mesures susceptibles d'améliorer cet état de choses.

## 6. L'éducation: quelques exemples au niveau national

6.1 La plupart des États membres de l'UE ont adopté une législation énergique en matière de lutte antidiscriminatoire et d'égalité, afin de se conformer aux normes européennes. On n'en déplore pas moins que des actes de discrimination se commettent et soient vécus au niveau local et que les lois nationales soient souvent dépourvues de mécanismes qui permettent de déposer plainte et de faire disparaître des pratiques discriminatoires, à cause desquelles certaines personnes estiment avoir été discriminées. On notera par ailleurs que lorsque le suivi est faible, un pays peut se tirer d'affaire avec des changements pour la galerie, qui ne font qu'aggraver les schémas de ségrégation.

<sup>(15)</sup> Roma Education Fund, Country assessments, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments>; Open Society Institute, No Data—No Progress, Country Findings, August 2010; <http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>.

6.2 Cette observation ne signifie pas qu'aucun pays de l'UE ne s'attellerait à donner à ses citoyens roms la possibilité de mieux profiter de certains droits fondamentaux, dont celui à l'éducation, ou qu'aucun système judiciaire national ne serait capable de faire respecter leurs droits. Certains tribunaux, locaux ou nationaux, ont décrété que les pratiques de ségrégation à l'encontre des enfants roms constituent bel et bien des violations des lois antidiscriminatoires. Dès 2004, c'est-à-dire avant que le pays n'adhère à l'UE, le tribunal de district de Sofia, en Bulgarie, avait condamné le ministère de l'éducation, l'administration municipale et des responsables d'écoles pour avoir privé des enfants roms de leur droit à une éducation équitable, en les soumettant à ségrégation<sup>(16)</sup>. En tout état de cause, ces décisions ne font que répondre à des incidents spécifiques et n'obligeront pas nécessairement les pouvoirs locaux à modifier les pratiques discriminatoires qui, dans bon nombre de pays européens, semblent constituer des tares endémiques du système éducatif.

6.3 La Hongrie a déployé un engagement politique vigoureux et des ressources considérables pour soutenir des mesures destinées à améliorer les conditions socio-économiques de ses citoyens roms et leur participation, en veillant à accorder une place centrale à l'éducation<sup>(17)</sup>. Par cet effort, la Hongrie se distingue d'autres pays, comme la Roumanie ou la Bulgarie, qui ont entrepris de combattre la ségrégation de manière plus ponctuelle et fragmentée<sup>(18)</sup>. L'approche hongroise présente toutefois des faiblesses, car des conflits existent dans les politiques éducatives, en l'occurrence avec celles qui concernent la santé, les questions sociales et le logement, avec certaines conséquences pour l'éducation. Tous les pays devraient prendre note de la possibilité de pareils antagonismes et en tirer les leçons.

6.4 Le modèle allemand d'éducation et d'apprentissage interculturels (apprentissage en commun regroupant des personnes

issues d'origines ethniques diverses<sup>(19)</sup>) mérite à cet égard une attention particulière.

## 7. Résumé

7.1 S'agissant des efforts visant à une meilleure intégration des Roms, il est regrettable que le concept d'intégration communautaire se réfère exclusivement aux ressortissants de pays tiers et ne soit pas applicable aux Roms, lesquels sont généralement citoyens de l'Union.

7.2 Il est d'autant plus important de souligner sans relâche que les Roms jouissent – en théorie – de tous les droits et des droits fondamentaux inhérents à la citoyenneté de l'Union. Il va de soi que les Roms doivent remplir leurs engagements comme citoyens de l'Union et que le non respect de ces obligations entraîne des conséquences sur le plan juridique; par ailleurs, toutefois, il y aura lieu de recourir au mécanisme de sanctions prévu chaque fois qu'on leur dénierait les droits mentionnés ci-dessus.

7.3 Le Comité réaffirme une fois encore l'importance qu'il attache à engager un dialogue interculturel avec les Roms. Par sa nature, le dialogue constitue toujours un processus interactif fondé sur la parité entre les interlocuteurs et permet la participation de tous. Un dialogue interculturel permet de dissiper les préjugés et d'instaurer la confiance. De l'avis du Comité, l'élimination des préjugés et des stéréotypes de part et d'autre constitue une condition indispensable si l'on veut avancer concrètement sur la voie d'une meilleure coexistence et d'une véritable égalité des chances. Le traité de Lisbonne a ouvert au Comité des perspectives nouvelles en ce qui concerne la création de structures pour le dialogue civil. Dans ce contexte, le Comité s'emploiera expressément à faire progresser le dialogue interculturel avec les Roms.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Voir <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

<sup>(17)</sup> Pour une vue d'ensemble, voir Kezdi, G. & Suranyi, E., «A Successful School Integration Program» («Un programme réussi d'intégration scolaire»), Roma Education Fund Working Paper No. 2, 2009 (consultable à l'adresse [http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a\\_succesful\\_school\\_integration\\_kezdi\\_suranyi.pdf](http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_succesful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf))

<sup>(18)</sup> Pour une approche générale, voir Centre européen des droits des Roms, «The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia» («Impact de la législation et des politiques sur la ségrégation scolaire des enfants roms. Étude des mesures juridiques et gouvernementales de lutte contre la ségrégation dans l'enseignement en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie, en Roumanie et en Slovaquie»), ERRC Report, février 2007, consultable à l'adresse: [http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article\\_id=2743](http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743)

<sup>(19)</sup> Voir Hanna KIPER, *Interkulturelle Pädagogik*, 1992, page 161; Franz HAMBURGER, *Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule*, Francfort, 1989.

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

472<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 JUIN 2011

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — “La taxation du secteur financier”»**

COM(2010) 549 final

(2011/C 248/11)

Rapporteur: **M. Stasys KROPAS**

Le 7 octobre 2010, la Commission a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions “La taxation du secteur financier”»*

COM(2010) 549 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 16 voix contre et 28 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE salue les initiatives globales de la Commission visant à contribuer au rétablissement de la croissance, de la résilience et de la stabilité financière. La stabilité et l'efficacité du secteur financier et, partant, la limitation d'une prise de risques excessive, ainsi que la création de mesures incitatives opportunes pour les établissements financiers, devraient être avant tout garanties par une réglementation et une surveillance appropriées. À cet égard, le CESE a récemment exprimé son soutien à la mise en place d'un système de fonds de résolution des défaillances bancaires au sein du cadre de gestion des crises.

1.2 Au lendemain de la crise, les gouvernements ont dû déployer des efforts de consolidation budgétaire afin de pouvoir faire face aux coûts de la crise ainsi qu'à ses plus vastes conséquences sociales et économiques. Le CESE est d'avis que le secteur financier devrait contribuer à ces efforts de manière équitable et substantielle.

1.3 Comme le souligne la communication de la Commission à l'examen, un nombre croissant d'États membres a d'ores et

déjà pris des mesures unilatérales en matière de taxation du secteur financier. Ces États membres ont adopté différents dispositifs de taxation, avec différentes assiettes, différents taux effectifs et des champs d'application tout aussi différents. Le CESE estime qu'il convient d'harmoniser l'assiette de tels mécanismes fiscaux et de coordonner les mécanismes d'exonération en cas de double imposition. Si la Commission adopte des initiatives allant dans ce sens, elle devra tenir compte de la diversité de leurs possibles incidences sur chacun des États membres, de la taille et de la solidité des marchés financiers nationaux, des dispositifs fiscaux nationaux existants, ainsi que de la nouvelle taxe que l'État membre a éventuellement instaurée sur son secteur financier dans le sillage de la crise.

1.4 De nouveaux prélèvements, exigences et réglementations pourraient avoir des effets très variés sur le système financier et l'économie dans son ensemble. Il convient dès lors d'évaluer minutieusement leur impact sur les fonds propres et sur la capacité des banques et établissements financiers à jouer le rôle qui leur revient sur le plan du financement de l'économie, et des PME en particulier. La contribution fiscale totale du secteur financier de l'UE devrait être comparée à celle d'autres

secteurs. Il convient de tenir compte des effets que des taxes supplémentaires auraient sur la position concurrentielle des institutions financières européennes dans le monde.

1.5 Dès lors que les tensions en matière de liquidité et de solvabilité ont joué un rôle central durant les prémices de la crise, le CESE recommande que l'assiette de toute nouvelle taxe sur les établissements financiers soit conçue de manière à prendre en compte leur capacité à payer ainsi qu'à se mettre en conformité avec les nouvelles exigences en matière de capitaux propres.

1.6 Dans le cadre de cette étude d'impact, il y a lieu que la Commission s'attache tout particulièrement au principe de proportionnalité. Ce dernier veut que la charge administrative imposée aux acteurs du marché et aux établissements financiers qui résulte des exigences de conformité reste proportionnelle à l'objectif sous-jacent de cette nouvelle taxe. Si la Commission envisage d'instaurer une nouvelle taxe sur le modèle de la taxe sur les transactions financières (TTF), il convient alors qu'elle s'efforce de maintenir une cohérence avec la politique qu'elle a mise en œuvre ces dernières années afin de simplifier les procédures fiscales en tant qu'entraves aux activités post-marché. Si elle envisage d'instaurer une taxe sur les activités financières (TAF), il y a lieu d'en concevoir la base de manière à ce qu'elle soit compatible avec les informations auxquelles les établissements financiers ont aisément accès dans le cadre du système existant de rapport financier.

1.7 Tout en confirmant les conclusions et recommandations présentées dans son avis du 15 juillet 2010 en faveur de l'introduction d'une taxe sur les transactions financières<sup>(1)</sup>, le CESE tient à souligner qu'il convient de privilégier l'introduction de cette TTF à l'échelon mondial plutôt qu'à l'échelon européen, car, à défaut, elle risque d'inciter à ce que les activités financières soient délocalisées dans des centres financiers de pays tiers. Toutefois, s'il devait apparaître que l'adoption d'une TTF au niveau mondial n'est pas réalisable, le CESE envisagerait alors l'adoption d'une telle taxe au niveau de l'UE, en prenant en compte les conclusions de l'évaluation d'impact effectuée par la Commission européenne.

1.8 Une taxe sur les activités financières peut présenter des lacunes similaires à celles de la TTF, y compris un effet de délocalisation. Il conviendrait que la Commission étudie ce risque dans le cadre d'une étude préliminaire d'impact.

1.9 L'instauration d'une nouvelle taxe sur les flux de trésorerie, hors du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et le maintien d'un régime d'exonération de la TVA insatisfaisant seraient susceptibles de créer un système fiscal très complexe pour les établissements financiers. En conséquence, sous réserve des conclusions de l'étude d'impact que devrait mener la Commission, le CESE estime que si une nouvelle taxe sur le secteur financier venait frapper les flux de trésorerie ou une base similaire, alors il conviendrait que la Commission évalue les avantages de l'inscrire dans le cadre de la TVA, afin d'assurer une approche administrative plus aisée pour le secteur et d'alléger le fardeau du non-recouvrement de la TVA. Il convient de prêter attention aux conséquences non attendues que pourrait avoir l'introduction d'une taxe sur le secteur financier, et de façon particulière l'essor de systèmes

alternatifs non soumis à des réglementations, supervisions ou contrôles, et susceptibles à leur tour d'engendrer de graves problèmes.

1.10 Il convient de ne pas ignorer les conséquences sur le plan concurrentiel de nouvelles taxes sur le secteur bancaire, que ces conséquences aient trait à la compétitivité du secteur bancaire par rapport au secteur non bancaire, ou qu'elles concernent la capacité du secteur bancaire à continuer à répondre aux besoins financiers de l'économie réelle. Il s'agit d'un point particulièrement important au moment où l'économie s'efforce de sortir de la récession.

## 2. Contexte

2.1 Au sortir de la crise, les gouvernements nationaux du monde entier sont confrontés à un double problème majeur. D'une part, ils doivent de toute urgence réformer le secteur bancaire et financier, et d'autre part, ils ont besoin de nouvelles sources de recettes.

2.2 Des objectifs fiscaux divers sont envisagés, notamment réduire les externalités négatives, consolider les finances publiques, faire contribuer le secteur financier aux frais encourus pour le soutenir, respecter les engagements en faveur du monde en développement et en matière de lutte contre le changement climatique et, en partant du principe que le secteur financier est sous-imposé, veiller à ce que celui-ci contribue de manière équitable et substantielle aux budgets publics. À l'heure actuelle, les objectifs des taxes sur le secteur financier restent assez larges, et leur nature et leurs mécanismes sont encore à l'examen.

2.3 Le 7 octobre 2010, la Commission européenne a présenté une communication sur la taxation du secteur financier à l'avenir<sup>(2)</sup>, appuyée par un document de travail des services de la Commission<sup>(3)</sup>, dans laquelle sont envisagés deux instruments:

- une taxe sur les activités financières (TAF) devrait être mise en place au niveau de l'UE afin de générer des recettes pour le budget des États membres, tout en contribuant à assurer une plus grande stabilité des marchés financiers. La Commission estime qu'une telle taxe, pour autant qu'elle soit soigneusement conçue et mise en œuvre, ne poserait pas de risque excessif pour la compétitivité de l'UE;
- au niveau mondial, la Commission soutient l'idée d'une taxe sur les transactions financières qui pourrait, selon elle, contribuer à financer des défis internationaux comme le développement ou le changement climatique.

2.4 Eu égard à la nature mondiale et systémique de la crise financière, la Commission affirme également que la taxation bancaire pourrait avoir un effet dissuasif face à une prise de risques excessive. Elle estime que les taxes complèteraient de manière appropriée les réformes du cadre de réglementation et de surveillance, en renforçant l'efficacité, la résistance et la stabilité des marchés financiers et en réduisant leur volatilité.

2.5 Dans le contexte du cadre de gestion des crises, la Commission a également proposé de nouvelles initiatives, notamment la création d'un fonds de résolution des défaillances bancaires<sup>(4)</sup>, lequel a déjà fait l'objet d'un avis du CESE<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 549/5.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1166/3.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 final.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur «Les fonds de résolution des défaillances bancaires», JO C 107 du 6.4.2011, p. 16.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Taxe sur les transactions financières», JO C 44 du 11.2.2011, p. 81.

### 3. Contribution équitable et substantielle du secteur financier aux finances publiques

3.1 Vu le rôle qu'ont eu les acteurs du secteur financier au cours de la période qui a mené à la crise, laquelle a contraint les gouvernements à renflouer les établissements financiers, beaucoup estiment que les coûts connexes ne devraient pas être pris en charge par les citoyens ou d'autres secteurs. Ce point de vue est reflété dans l'objectif de «faire contribuer le secteur financier de manière équitable et substantielle aux budgets publics». Dans ce contexte, la Commission envisage d'inclure dans l'étude économique qu'elle mène actuellement une évaluation d'impact approfondie, dans laquelle seraient analysées plusieurs options en matière de taxation, afin de dégager une proposition équilibrée.

Le CESE recommande que la Commission mène une enquête sur la contribution fiscale totale du secteur des services financiers dans l'UE qui mesure l'ensemble des différentes taxes que les entreprises de services financiers versent actuellement. Cette étude pourrait mettre en évidence le cadre général des paiements d'impôt des entreprises, le non-recouvrement de la TVA et les charges sociales versées par les banques en tant qu'employeurs. Par ailleurs, les impôts liés au personnel devraient être pris en compte pour mesurer la contribution économique élargie du secteur. Il pourrait ensuite s'agir là de vérifier s'il existe une symétrie entre la taxation et la plus-value apportée par le secteur bancaire, et si la contribution fiscale générale du secteur bancaire est inférieure ou supérieure à celle d'autres secteurs clés. Enfin, il pourrait être procédé à une estimation de l'ensemble où la nouvelle taxe bancaire s'ajoute à la contribution fiscale totale actuelle.

3.2 Le CESE est d'avis que si une taxe sur le secteur financier était instaurée, une telle étude contribuerait au réglage fin de sa portée, à la fois en matière de champ d'application et de taux effectif. L'étude devrait examiner soigneusement la capacité des banques à reconstruire et à renforcer leurs fonds propres et leur capacité à financer les ménages et les entreprises de l'UE, en particulier les PME.

3.3 De l'avis du CESE, les propositions liées à la contribution que le secteur financier pourrait apporter afin d'absorber les coûts d'une éventuelle nouvelle crise ne peuvent être séparées du débat mené au sujet des modifications plus générales du système réglementaire et de la vaste panoplie de mesures visant à réduire la probabilité et l'incidence d'une défaillance financière.

3.3.1 La taxation du secteur financier serait optimale si elle remplissait de manière équilibrée d'une part l'objectif fiscal de génération de recettes et d'autre part l'objectif de limitation de la prise de risques.

### 4. Taxe sur les transactions financières (TTF)

4.1 La TTF devrait remplir de multiples fonctions, notamment limiter les activités non productives sur les marchés financiers en atténuant la spéculation et la volatilité, tout en permettant aux pouvoirs publics de récupérer leurs fonds.

4.2 Le Parlement européen a adopté en mars 2010 une résolution sur les taxes sur les transactions financières et en

mars 2011 un rapport sur les financements innovants à l'échelon mondial et à l'échelon européen <sup>(6)</sup>.

4.3 En appliquant la TTF, les pouvoirs publics cherchent à réduire le nombre de transactions financières risquées et spéculatives («dénudées d'utilité pour la collectivité») <sup>(7)</sup>. Il se peut que cela soit également un moyen d'empêcher les banques de devenir trop grandes, ou de mener trop de transactions trop risquées à l'avenir.

4.4 Le CESE a exprimé son point de vue sur la TTF dans son avis d'initiative sur cette question, notamment les conclusions et recommandations suivantes:

— L'objectif primordial d'une taxe sur les transactions financières serait de modifier le comportement du secteur financier en réduisant le volume des transactions financières spéculatives à court terme. De cette manière, le mécanisme de formation des prix sur le marché peut s'appliquer aux activités du secteur financier. L'effet escompté pourrait être obtenu dès lors que cette taxe frapperait le plus durement les opérations les plus fréquentes.

— Le deuxième objectif d'une taxe sur les transactions financières est de dégager des recettes pour les caisses publiques. Cette nouvelle source de rentrées pourrait servir à soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement, financer des politiques climatiques dans ces pays ou alléger le fardeau supporté par les finances publiques. Il découle de cette dernière utilisation que le secteur financier remboursera les subventions publiques. À long terme, ces recettes devraient constituer une nouvelle source générale de recettes publiques.

4.5 Eu égard aux nombreuses réserves exprimées quant au risque d'effet de délocalisation qui surviendrait si la taxe était appliquée au niveau local, c'est donc d'abord à l'échelon mondial qu'il conviendrait d'envisager une TTF, comme le soutient la Commission. Toutefois, s'il devait apparaître que l'adoption d'une TTF au niveau mondial n'est pas réalisable, le CESE serait alors favorable à l'adoption d'une telle taxe au niveau de l'UE, en prenant en compte les conclusions de l'évaluation d'impact effectuée par la Commission européenne.

4.6 Le CESE estime qu'il convient d'élaborer cette taxe sur les transactions financières de manière à faciliter sa collecte au moyen de systèmes centraux de dépôts. Il faut également tenir compte des problèmes et des frais liés à la perception et au contrôle de l'application d'une TTF de vaste portée, ainsi que de l'incertitude juridique régnant pour ceux qui seraient chargés de percevoir la taxe pour les transactions de gré à gré de titres et produits dérivés non cotés en bourse.

4.7 Enfin, le CESE relève qu'il reste un grand nombre de juridictions qui constituent des centres financiers offshore, caractérisés par une opacité qui va de pair avec le secret bancaire et une taxation faible, voire nulle. Eu égard à la facilité

<sup>(6)</sup> Voir la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la taxation des transactions financières et le projet de rapport sur les financements innovants à l'échelon mondial et à l'échelon européen (2010/2105(INI)).

<sup>(7)</sup> Taxing the Speculators (Taxer les spéculateurs), <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

d'y établir des succursales financières et d'opérer par l'intermédiaire d'internet, il est impératif que, parallèlement à l'adoption d'une taxe sur les transactions financières, soit instaurée l'obligation d'accroître la transparence et de coopérer effectivement dans les domaines judiciaire et fiscal.

### 5. Taxe sur les activités financières (TAF)

5.1 La taxe sur les activités financières se distingue principalement de la taxe sur les transactions financières par le fait que la première taxe les entreprises du secteur financier, tandis que la deuxième taxe les acteurs du marché financier. En outre, si la première grève les opérations de négociation, qui sont concentrées dans un nombre réduit de centres financiers, la seconde porte sur les bénéficiaires et les rémunérations du secteur financier, qui se répartissent de manière plus homogène.

5.2 Sur la base du rapport du FMI, la Commission estime qu'il existe un autre instrument susceptible d'améliorer la taxation du secteur financier et de réduire les externalités négatives potentielles: la taxe sur les activités financières (TAF).

5.3 Dans le cadre de l'élaboration d'une TAF, la Commission pourrait définir une assiette qui se réfère au bilan.

5.4 Il y a lieu que les notions utilisées à cet effet soient compréhensibles dans le cadre des normes comptables existantes, qu'il s'agisse de normes internationales d'information financière (IFRS) ou, le cas échéant, si des établissements financiers n'appliquent pas ces dernières, des principes de comptabilité généralement admis (GAAP) locaux.

5.5 L'instauration d'une TAF qui frappe les mouvements de trésorerie peut avoir une incidence sur la liquidité et renchérir ces mouvements, alors que ce sont précisément les tensions en matière de liquidités qui ont joué un rôle central durant les prémices de la crise. C'est pourquoi il convient lors de la définition de l'assiette de cette TAF d'accorder une attention toute particulière à la capacité des établissements visés à payer ainsi qu'à se mettre en conformité avec les nouvelles exigences en matière de capitaux propres, ainsi qu'à l'interaction TAF-TVA.

### 6. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

6.1 De l'avis de la Commission, l'introduction d'une nouvelle taxe est notamment étayée par l'exonération de la TVA dont jouissent les services financiers conformément à la directive du Conseil 2006/112/CE sur le système commun de taxe sur la valeur ajoutée (dite «directive TVA»).

6.2 Le CESE entend souligner que la principale raison de l'exonération tient au fait qu'il est difficile, sur le plan conceptuel et pratique, de mesurer la valeur liée aux services financiers fournis par les banques. C'est particulièrement vrai dans le cas des services classiques d'intermédiation financière que sont les dépôts et les prêts. Ce qui est pris en compte pour ces services se traduit par l'écart entre les intérêts prélevés sur les prêts et les intérêts versés sur les dépôts. Cette marge est un indicateur synthétique global des services d'intermédiation fournis par une banque aux déposants comme aux emprunteurs, ces services ne pouvant pas être mesurés aisément pour chaque transaction aux fins d'application de la TVA ou de toute autre forme d'impôt de consommation fondé sur les transactions. Il est difficile de mettre au point une méthodologie permettant d'allouer cette marge à chaque transaction aux fins d'application de la TVA dans le cadre d'une méthode de facturation. Des questions semblables se posent en ce qui concerne la taxation des assurances et d'autres services financiers, par exemple les opérations de change et la négociation de valeurs mobilières.

6.3 L'exonération de la TVA pour les services financiers s'accompagne de l'impossibilité, ou d'un droit limité, de déduire la TVA collectée. Cela signifie que les établissements financiers ne peuvent pas pleinement déduire la TVA encourue sur leurs propres dépenses, laquelle constitue dès lors un coût net. Le montant de ces «coûts cachés liés à la TVA» peut être élevé, étant donné que les services sous-traités et les transactions internes subissent l'effet de la taxe en cascade.

6.4 En 2007, la Commission a présenté une proposition de directive visant à réformer le régime de la TVA pour les services financiers qui s'appuie sur trois piliers, dont une proposition relative à l'option de taxation sur les services financiers. Le CESE estime que le débat sur la taxe sur le secteur financier ne saurait être dissocié de la proposition de réforme de la TVA <sup>(8)</sup>.

6.5 Le CESE est également préoccupé par le champ d'application de la taxe et le poids qu'elle représentera cumulativement si on y ajoute les montants de TVA non déductible. Bien qu'elle puisse être conçue afin de cibler spécifiquement les rentes économiques et/ou les risques, la taxe sur les activités financières porte, dans sa forme la plus étendue (TAF additive), sur le bénéfice total et les salaires. Si une nouvelle taxe frappait les mouvements de trésorerie ou des éléments semblables, il conviendrait alors que la Commission évalue les avantages de la concevoir dans le champ d'application de la TVA, de manière à alléger le fardeau de la non-déductibilité de la TVA et, partant, à éviter le risque d'augmenter le coût du crédit pour tous les acteurs économiques en Europe.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

<sup>(8)</sup> COM(2007) 746 final et COM(2007) 747 final.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion»**

COM(2010) 642 final

(2011/C 248/12)

Rapporteur: **M. CEDRONE**

Le 9 novembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement - Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion»*

COM(2010) 642 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 7 voix contre et 14 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 En résumant, le CESE souscrit aux **points principaux** relatifs à la politique de cohésion fixés par la Commission européenne:

- augmenter la valeur ajoutée européenne;
- renforcer la gouvernance;
- rationaliser et simplifier les modes opératoires;
- améliorer l'organisation générale.

1.2 De l'avis du CESE, **ces objectifs peuvent être mis en œuvre** à la condition que parallèlement:

- l'on consolide la planification stratégique en aidant les États membres à compléter les réformes institutionnelles dans le but d'améliorer la fonctionnalité des administrations;
- l'on concentre les ressources de l'Union sur un petit nombre d'objectifs prioritaires;
- l'on élargisse la mobilisation économique et sociale et la participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre de la politique de cohésion;
- l'on introduise des réformes des principes d'additionnalité et de cofinancement;

— l'on rende obligatoire l'évaluation d'impact.

1.3 Il ne faut pas oublier, en effet, que la politique de cohésion conjointement au développement et à la réduction des disparités entre les régions doit contribuer activement à améliorer les services et les conditions économiques et sociales des citoyens.

1.4 Ce processus est favorisé si l'on améliore dans son ensemble le tissu économique et l'environnement des entreprises, leur productivité et compétitivité, notamment des PMI, les micro-entreprises et les entreprises artisanales. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'impliquer directement les organisations représentatives des entreprises à vocation territoriale ou, en particulier, celles appartenant aux secteurs considérés comme prioritaires par l'UE, ainsi que les organisations syndicales et la société civile.

1.5 Sur la base de la **cohésion territoriale, au-delà de la cohésion infra-territoriale, infra-régionale et infrasectorielle**, une solution intéressante que l'on pourrait privilégier consisterait à développer (avec l'objectif 3) la coopération transfrontalière et interrégionale, en favorisant à l'aide de ressources accrues la cohésion territoriale dans les régions et la stratégie macrorégionale des Eurorégions (Mer Baltique, Méditerranéenne, Adriatique, Alpes Adriatique-Danube, axe Atlantique).

1.6 Le CESE considère que la Commission et les États membres doivent mettre tout en œuvre afin de favoriser l'échange d'informations sur les bonnes pratiques, l'aide aux administrations locales pour gérer les programmes en ayant notamment recours à des processus de réforme interne et des secteurs concernés.

1.7 En effet, ce n'est que grâce à une meilleure **connaissance**, actuellement insuffisante, des résultats des investissements réalisés, et à l'élaboration d'études d'impact spécifiques, qu'il sera possible de déterminer les priorités à mettre en œuvre conformément à la stratégie Europe 2020 et de garantir la réalisation de l'objectif de concentration thématique.

1.8 Le CESE souscrit également à l'option consistant à tenir compte de la distribution des secteurs à forte croissance dans toutes les régions d'Europe, divisées en régions concernées au titre de l'objectif de convergence, régions en transition et régions intéressées par l'objectif compétitivité et emploi. Il reste néanmoins à résoudre le problème de la répartition des ressources entre régions pauvres (80 % des fonds disponibles) et les autres (20 % des fonds restants), même si cette répartition contribue à résoudre le problème du cofinancement.

1.9 Le CESE considère en tout état de cause essentielle la **coordination** de l'ensemble des propositions et des politiques préconisées par la Commission, c'est-à-dire la stratégie Europe 2020, la politique de cohésion, la PAC, la politique énergétique, les transports, l'environnement, la recherche, etc. Parmi les actions financées par le FSE et le FEDER, compte tenu également du fait que le FSE devrait privilégier la stratégie européenne pour l'emploi, l'on note la réalisation de l'agenda social, la formation de qualité, les initiatives destinées aux jeunes et à une formation européenne pour les opérateurs des politiques de cohésion.

## 2. Propositions

### 2.1 Propositions politiques

2.1.1 **La stratégie Europe 2020:** le CESE considère que la politique de cohésion ne doit pas servir exclusivement les objectifs de la stratégie 2020; bien au contraire, pour être crédible, elle doit pouvoir compter sur des formes de financement autonome provenant de l'émission d'euro-obligations.

2.1.2 **La politique de cohésion** doit continuer à poursuivre ses objectifs essentiels tels que la **solidarité** entre les peuples et les territoires, et le développement.

2.1.3 **Le Sommet européen:** la politique de cohésion et l'ensemble des fonds qui lui sont alloués doivent faire l'objet de débats et d'un examen **annuel**, dans le cadre d'un sommet européen spécifique. Cette démarche est nécessaire tant au vu de l'importance stratégique que revêt la politique de cohésion économique et sociale que pour les liens qu'elle entretient avec la politique macroéconomique, dans le cadre d'une gouvernance économique et sociale européenne.

2.1.4 **Le pacte de stabilité et les sanctions:** afin de ne pas pénaliser davantage les régions les plus endettées et par conséquent exposées à de plus grands risques, le CESE est d'avis qu'il convient de miser davantage sur les mesures d'incitation que sur les sanctions. Le Comité souhaite même que, dans le cadre du projet de réforme en cours du pacte de stabilité et de croissance, les investissements en matière de recherche, d'éducation et de formation qui ne sont pas considérés comme des dépenses courantes soient exclus du bilan. Ceci dans le but de ne pas pénaliser les régions les plus pauvres qui sont celles qui ont le plus besoin de l'aide communautaire.

2.1.5 **Les priorités** doivent être fixées en nombre limité, en tenant compte des objectifs poursuivis par les différents fonds, par la stratégie 2020. En particulier, il convient de se référer aux politiques destinées à la réalisation du **marché unique**, vers lequel doit tendre la politique de cohésion. Il convient que les priorités soient fixées dans le cadre d'un sommet européen, qui sera précédé d'une concertation entre les parties prenantes publiques et les partenaires socio-économiques à tous les niveaux.

2.1.6 **Le partenariat socio-économique** et la diffusion des bonnes pratiques, parallèlement et/ou conjointement aux accords avec les partenaires publics, doit devenir une procédure ordinaire et obligatoire accompagnant tous les processus de définition, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique de cohésion. En tant que tel, il devrait être directement lié à la conditionnalité. Le CESE souhaite que le principe de l'article 11 du règlement général qui définit les règles régissant le partenariat soit étendu à l'ensemble des Fonds structurels.

### 2.2 Propositions techniques opérationnelles

2.2.1 Les règles régissant le **cofinancement** doivent être adaptées en fonction des conditions de développement et des ressources économiques et sociales des zones et régions concernées par la politique de cohésion, en particulier sur base du revenu, dont il conviendrait de revoir les paramètres de calcul<sup>(1)</sup>, et du budget des régions.

2.2.2 **Le système de conditionnalité** ex ante doit viser à renforcer l'affectation des dépenses relatives à la réalisation des objectifs, améliorant ainsi l'efficacité des administrations concernées et permettant de tirer un bénéfice maximal de l'utilisation des fonds; il faut également éviter que ce système soit pénalisant, par exemple, pour les régions les plus endettées.

2.2.2.1 Il convient de favoriser, du côté des États membres, les réformes institutionnelles nécessaires pour garantir l'ajustement structurel, la promotion de l'innovation et la création d'emplois, afin de réduire l'exclusion sociale. Le CESE estime également indispensable que la mise en œuvre d'une telle politique se fasse en concertation avec les partenaires socio-économiques, à tous les niveaux, ce qui serait une condition à l'octroi de financements.

2.2.3 **Les indicateurs** traditionnels pour la sélection des zones d'intervention doivent être complétés par d'autres paramètres tels que, par exemple, le taux d'emploi, de pauvreté, de scolarisation, le niveau d'instruction, de formation professionnelle, des services et de durabilité environnementale.

2.2.4 **L'évaluation** d'impact doit devenir un élément central de la politique de cohésion, et non seulement un système de conditionnalité ex- nte destiné à vérifier l'efficacité et le niveau de réalisation des objectifs. Il convient que cette évaluation soit effectuée en utilisant des paramètres communs définis au niveau de l'UE et obligatoires sur tout le territoire européen.

<sup>(1)</sup> Voir à ce sujet l'avis du CESE sur la: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour la fourniture d'informations de base sur les parités de pouvoir d'achat et pour leur calcul et diffusion (présentée par la Commission)» JO C 318/08 du 23/12/2006, p.45.

2.2.4.1 L'analyse basée sur le résultat: si elle offre beaucoup plus d'intérêt que l'analyse basée sur le contrôle de gestion financière, sa mise en œuvre pratique nécessitera une longue préparation et la définition de critères précis. Les résultats d'une action, notamment à caractère immatériel comme la formation, les investissements de développement, ne peuvent être mesurés que dans le temps. Le passage à l'analyse du résultat demandera une formation préalable des porteurs de projets et des autorités administrative, et le CESE propose d'expérimenter cette formule pendant la période 2011-2013 dans quelques régions sélectionnées pour la qualité de la gouvernance partenariale existante.

2.2.5 **La simplification** doit devenir l'objectif primordial de la politique de cohésion. Elle peut être poursuivie par une réduction des procédures administratives et comptables, une amélioration et un renforcement des critères de suivi et d'évaluation et par un allègement des procédures qui accompagnent la présentation des plans et/ou des projets. L'on peut parvenir à réviser les procédures comptables avec toutes les parties intéressées, en partenariat avec la Cour des comptes.

2.2.5.1 Il y a notamment lieu d'appliquer le principe du «**guichet unique**» tant pendant la phase de présentation des projets, en uniformisant les formulaires des différents fonds et entre eux, qu'au cours de la vérification comptable, en harmonisant les règles financières et celles des divers programmes, en effectuant un contrôle unique valable pour toutes les instances concernées.

2.2.5.2 La synergie entre les différents programmes: par souci de clarté, de simplicité et d'efficacité, il est nécessaire de rechercher la plus grande complémentarité entre tous les programmes qui concernent les mêmes acteurs dans un même territoire, tant entre les programmes européens, nationaux et territoriaux qu'entre les différents financements communautaires entre eux. Le manque de synergie est une des raisons qui explique la sous-consommation ou le faible impact des Fonds structurels et des programmes communautaires dans leur ensemble.

2.3 **La formation:** c'est un autre instrument essentiel, nécessaire pour réaliser les objectifs inhérents à la cohésion, notamment l'objectif concernant la meilleure utilisation des fonds.

### 3. Introduction

3.1 Les principes de cohésion et de solidarité constituent deux piliers fondamentaux du traité qui, conformément à l'art. 174, stipule qu'«afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale».

3.2 Par ailleurs, le traité comporte également un autre point particulièrement important, à la lumière des deux derniers élargissements: «L'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées».

3.3 Ces deux principes, qui constituent le fondement de l'intégration des peuples et des territoires européens, ne doivent jamais être oubliés, et encore moins par ceux qui agissent au nom et pour le compte de l'UE.

3.4 L'an prochain, la Commission européenne établira une proposition pour le nouveau budget européen après 2013 (déjà publiée par une communication spécifique du 19 octobre 2010), mais la demande formulée au Conseil (datant de décembre 2010) par certains gouvernements de ne pas augmenter le budget de l'UE n'est pas de bon augure, même si elle s'accompagne d'une proposition législative sur les Fonds structurels.

3.5 Le cinquième rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion et ses conclusions, formulé avec un nouveau langage, doit être placé dans ce contexte, en lien étroit avec la stratégie «Europe 2020».

### 4. Communication de la Commission: synthèse

4.1 Dans les conclusions de son cinquième rapport sur la cohésion sociale, la Commission européenne aborde, en adoptant une approche sensiblement différente de ses habitudes, différents sujets auxquels elle s'efforce de donner des réponses et des indications, en attendant le terme de la consultation qu'elle a lancée en posant 13 questions au sujet de son rapport.

#### 4.2 Les principaux sujets abordés sont les suivants:

##### 4.2.1 Augmenter la valeur ajoutée européenne de la politique de cohésion

4.2.1.1 La Commission pense parvenir à cet objectif par les moyens suivants:

- consolider la planification stratégique;
- accroître la concentration thématique des ressources;
- accroître les performances par un jeu de conditions et d'incitations, comprenant le cofinancement et le pacte de stabilité;
- améliorer l'évaluation, les effets et les résultats;
- utiliser de nouveaux instruments financiers;

(voir les 5 premières questions posées par la Commission)

##### 4.2.2 Renforcer le contrôle de la politique de cohésion (la gouvernance)

4.2.2.1 Cet objectif peut être réalisé par les moyens suivants:

- introduire une troisième dimension: la cohésion territoriale;
- consolider les partenariats (publics ou privés)

(voir la 6<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> question).

#### 4.2.3 Rationaliser et simplifier les procédures de gestion

##### 4.2.4 Cela peut s'effectuer grâce à:

- la gestion financière;
- la réduction des tâches administratives;
- la discipline financière;
- et le contrôle financier.

(voir les questions n° 8, 9, 10 et 11).

#### 4.2.5 L'organisation de la politique de cohésion

(voir les questions 12 et 13)

#### 4.3 Les prochaines étapes

4.3.1 La Commission se réserve la possibilité, en fonction des réponses aux questions posées, d'affiner les propositions figurant dans le cinquième rapport.

### 5. Communication de la Commission européenne: observations générales <sup>(2)</sup>

5.1 Le cinquième rapport de la Commission propose, pour accroître la valeur ajoutée de la politique de cohésion, la mise en place d'une série de réformes très ambitieuses, visant à améliorer l'efficacité du pouvoir d'achat des États membres, et à en simplifier la gestion. Le CESE approuve l'organisation générale de la Commission dans ses propositions de réforme.

5.2 Cet effort est cultivé et valorisé, mais risque d'être insuffisant si aucune des propositions présentées timidement ne se transforme en décision ni en action concrète, en particulier en ce qui concerne le lien étroit, et quasi unique, des Fonds structurels avec la «stratégie 2020».

5.3 De fait, en dépit de cet effort, l'analyse de la situation n'est pas réaliste, même si elle se cache derrière une consultation (plutôt générale) qui laisse au second plan les problèmes de fond.

5.4 Attribuer à la seule politique de cohésion, par exemple, la «mission» d'être le principal moteur de la croissance semble un projet très ambitieux et acceptable à la condition de prévoir une modification radicale de la politique de cohésion et une politique d'accompagnement durable pour en favoriser la mise en œuvre. Indépendamment de la nécessité, pour l'Union, de disposer d'une politique économique commune.

5.4.1 Dans le cas contraire, la proposition risque d'être illusoire, ou tout du moins limitée. Par conséquent, pour favoriser cet objectif, et pour ne pas assister à l'éparpillement du principe de la cohésion, il serait nécessaire que cette même «stratégie 2020» dispose de fonds propres, au besoin à travers un prêt européen, et qu'elle s'inspire du même principe. En outre, il

conviendrait d'associer sur un pied d'égalité toutes les autres politiques de l'Union, y compris la PAC. Ce n'est que de cette manière que les Fonds structurels ne perdront pas leur «vocation» originelle, en devenant l'un des instruments du développement territorial. Le CESE regrette que ni la politique rurale, ni la PAC, sans parler de la politique de cohésion, ne soient évoquées dans le cinquième rapport.

5.5 Dans sa communication, la Commission observe à juste titre que la valeur ajoutée des politiques de cohésion fait l'objet de discussions récurrentes de la part des universitaires, dont les analyses empiriques révèlent souvent que l'impact de ces politiques est difficile à mesurer. Ceci pourrait être dû au fait que les indicateurs de cohésion sociale ne sont pas toujours choisis de manière adéquate. Le Comité estime que ces questions devront faire l'objet d'une plus grande attention que cela n'était le cas jusqu'à présent.

### 6. Remarques spécifiques (sur les quatre objectifs fixés par la Commission)

6.1 Concernant l'objectif de **consolider la planification stratégique**, à réaliser dans un cadre stratégique, la nouveauté de la proposition de la Commission consiste principalement à donner une cohérence, et à créer un lien plus fonctionnel entre les objectifs de la stratégie 2020 et les interventions définies à l'échelon national au moyen des programmes opérationnels.

6.2 Le CESE apprécie cette nouveauté, mais estime que le principal problème à résoudre concerne le lien entre les plans annuels préparés par les États membres et fixés avec l'UE en vue de la stabilisation des finances publiques (plans nationaux de réformes) et la politique de cohésion. Le sujet est d'une grande actualité, étant donné la diversité des systèmes administratifs en vigueur dans les pays de l'UE et les niveaux différents de la dette publique de chacun.

6.3 Il reste en outre à décider si la politique de cohésion doit rester fondamentalement une politique indépendante, dans le choix des priorités et des interventions à réaliser, ou si elle doit maintenir une forme de dépendance hiérarchique vis-à-vis des décisions de politique économique prises au niveau national en vue de réduire la dette publique. Le CESE estime que les principales institutions de l'UE (Parlement européen, Commission, Conseil) et les institutions nationales doivent prêter une grande attention à cette question, afin de trouver des solutions pour maintenir la cohérence entre les objectifs de la stratégie 2020 et la nouvelle *gouvernance* de la politique de cohésion, qui ne peut toutefois être subordonnée à la première.

6.4 Si l'on se réfère à la programmation stratégique, un deuxième aspect important concerne la proposition de la Commission de mettre en place un nouveau système de **conditionnalité ex ante** visant à définir les principes que les États membres devront suivre et appliquer pour améliorer l'efficacité de la politique de cohésion. Considérant les critiques émises par de nombreux pays, l'effort fourni par la Commission pour mettre en place les conditions qui pourront garantir la plus grande efficacité aux investissements apparaît évident. Cependant, il convient d'éviter d'alourdir les procédures et de «sanctionner» les régions pour des fautes qu'elles n'ont pas commises (déficits des États nationaux).

<sup>(2)</sup> COM(2010) 642 final.

6.5 Le CESE est favorable aux conditions minimales d'accès aux financements et garantissant la *gouvernance* des ressources mises en place par la Commission, qui prévoit également des incitations pour encourager les États membres à mettre en place les réformes nécessaires. Le CESE estime en outre que l'effort principal de la Commission et des États membres devrait surtout porter sur la création de processus de réformes internes concernant les institutions et les secteurs majoritairement concernés par la politique de cohésion (environnement, marché du travail, éducation, formation professionnelle, innovation).

6.6 Seulement dans les cas plus évidents d'irrégularités et/ou de non-conformité aux principes et règlements de la politique de cohésion, l'on peut imaginer que la Commission puisse recourir à des sanctions, ou à des mesures analogues à l'égard d'un État membre, dont la conséquence serait la suspension ou la restitution de financements de l'UE.

6.7 Un autre aspect positif concerne la proposition, approuvée par la Commission et les États membres, de canaliser les ressources à disposition dans le cadre de la politique de cohésion vers un **nombre limité de priorités** (voir aussi à ce sujet l'avis ECO/230), étant donné que ces ressources ne suffiraient pas à financer les multiples besoins des régions qui présentent un retard de développement. De fait, le CESE estime que la politique de cohésion peut produire des résultats plus efficaces si elle vise à soutenir des initiatives matérielles et immatérielles ayant un grand impact économique, social et territorial.

6.8 Néanmoins, la définition des priorités et le contenu des initiatives à financer sont l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre, compte tenu des multiples sollicitations provenant des pouvoirs régionaux et nationaux pour aller dans des directions radicalement opposées.

6.9 **Le partenariat**, comme le CESE l'a soutenu à plusieurs reprises<sup>(3)</sup>, peut représenter une réelle valeur ajoutée en ce sens; c'est pourquoi il est favorable à la déclaration de la Commission, à condition qu'il ne s'agisse pas uniquement du partenariat public, mais en particulier, du partenariat économique, social et civil, supposant l'engagement concret, dans toutes les phases et à tous les niveaux, des partenaires sociaux et de la société civile concernés, disposant d'un droit de vote. Il serait en outre opportun de fournir à ces parties des fonds destinés à financer une assistance technique.

6.10 Le CESE approuve la nécessité de réformer **le principe d'additionnalité et de cofinancement** pour lesquels sont prévus des réformes permettant de les lier tous deux à la nécessité de prévoir des taux de participation financière différenciés

«pour mieux tenir compte du degré de développement, de la valeur ajoutée européenne, des types d'action et des bénéficiaires».

6.11 Le CESE approuve également la proposition d'instaurer **un troisième niveau de régions**, celles qui se trouvent actuellement dans une situation économique qui les placent à un niveau supérieur aux 75 % de la moyenne de l'UE, mais encore inférieur à 100 % (90 %), parce que cela pourrait simplifier la vérification et la mise en œuvre du principe de cofinancement, compte tenu de la possibilité d'élargir l'utilisation des ressources, bien que dans une mesure réduite, à toutes les régions.

6.12 Concernant le principe d'additionnalité, il conviendrait de mieux définir les types d'interventions pour lesquels un engagement financier national est demandé, en précisant l'apport en termes de valeur ajoutée, les effets sur l'emploi et les incitations en termes de croissance. La réduction des priorités et des interventions à financer dans les États membres devrait faciliter et en même temps rendre plus souple l'application du principe d'additionnalité.

6.13 Concernant ce deuxième principe, l'on pourrait prévoir différents taux de cofinancement, plus faibles dans le cas des régions les plus divergentes, dans le but évident de faciliter le financement d'interventions spécifiques en matière de développement local, et plus élevés pour les régions se situant moins loin de la moyenne de l'UE.

6.14 Le troisième grand objectif concerne la **simplification des procédures de gestion des programmes communs**. C'est un sujet qui fait l'objet d'un consensus unanime de l'ensemble des États membres et que le CESE a toujours revendiqué dans ses avis, pour faciliter la réalisation de la politique de cohésion. Cet objectif qui tient compte de la diversité des règles, administratives, comptables, etc. des États et des régions, sachant que les changements continuels, spécialement lorsqu'ils s'accumulent, créent des obstacles et provoquent des retards.

6.15 Le CESE estime tout à fait inopportune et difficile à mettre en pratique la proposition de demander aux autorités de gestion des programmes la présentation d'un compte rendu annuel des dépenses cofinancées par l'UE (en joignant les avis de réviseurs indépendants), compte tenu des modalités et des délais demandés aujourd'hui pour remplir les procédures d'appels d'offres dans le cadre des adjudications de l'UE.

6.16 S'il s'agit en revanche de «renforcer» les responsabilités des organes nationaux et régionaux, en particulier ceux qui se trouvent en grande difficulté et/ou qui connaissent les plus grands retards d'exécution, il serait possible de confier la vérification des résultats à des structures indépendantes accréditées sur le plan européen, au moins deux ans après le commencement de la période de programmation. En cas de responsabilité administrative ou d'insuffisance significative dans les résultats obtenus, la Commission pourrait décider en fonction de la gravité de l'irrégularité rencontrée, de clore le programme, de suspendre les paiements ou de demander la restitution des sommes déjà versées.

<sup>(3)</sup> Cf. les avis suivants du CESE: «Les résultats des négociations concernant les stratégies et programmes relatifs à la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013», JO C 228/26 du 22 septembre 2009, p. 141, «Comment encourager des partenariats efficaces en matière de gestion des programmes de la politique de cohésion, en se fondant sur les bonnes pratiques du cycle 2007-2013», JO C 44/01 du 11 février 2011, p. 1 et «La contribution de la politique régionale à la croissance intelligente dans le cadre de la stratégie Europe 2020».

6.17 Les administrations nationales et régionales doivent fournir la preuve de leur capacité à programmer et gérer de manière efficace les dépenses cofinancées. Ce résultat peut être obtenu non en accélérant la vérification des périodes de dépense (en demandant des bilans annuels) mais en vérifiant la garantie de la qualité des investissements à réaliser ou déjà réalisés, le respect des délais d'exécution des interventions et l'application de procédures efficaces d'évaluation et de contrôle.

6.18 Il y a en outre d'autres innovations importantes que le CESE approuve, en particulier concernant:

- le développement de nouveaux instruments d'ingénierie financière à étendre à des secteurs qui n'en bénéficient pas actuellement (transports urbains, recherche et développement, énergie et environnement, télécommunications, etc);
- la création de nouvelles formes de partenariat public-privé;
- la révision de la stratégie de chaque fond structurel, à partir du FSE et de la contribution que celui-ci pourrait apporter à la réalisation de la stratégie européenne pour l'emploi;
- une grande attention portée aux zones urbaines;
- la création d'incitations destinées à promouvoir les réformes aidant les États membres et les régions à utiliser de manière plus efficace les ressources de l'UE;
- l'introduction, dans le bilan de la politique de cohésion, d'une réserve à mettre à disposition des régions ayant réalisé les meilleurs résultats en matière de réalisation des objectifs fixés par la stratégie européenne.

6.18.1 Le CESE estime que pour chacune de ces innovations, les objectifs sont définis, les ressources disponibles évaluées et que sont décrits de manière ponctuelle les modalités et les délais de réalisation, le tout avec une grande attention.

6.18.2 La cohérence et le caractère durable de ces propositions seront attentivement vérifiés à la lumière des quatre objectifs principaux fixés par la réforme de la politique et de leur faisabilité dans les régions et les territoires encore très loin des chiffres communautaires moyens en termes de développement économique, d'efficacité productive, d'insertion sociale et de qualité de vie.

6.19 Pour les prochaines perspectives financières, la Commission propose à nouveau d'appliquer le critère de 75 % du PIB moyen par habitant exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA), afin de déterminer l'éligibilité de ces régions, en appliquant le critère de convergence. Le CESE pour sa part, suggère d'envisager l'introduction d'autres paramètres susceptibles de refléter au mieux les conditions objectives de chaque région concernée et des territoires de l'UE.

## 7. Le bilan de l'UE, la politique de cohésion et la stratégie 2020

7.1 Les perspectives du bilan de l'UE après 2013 ne sont pas du tout encourageantes. Le sommet de la fin 2010 ne laisse aucun doute à ce propos. Certains États membres (seulement quelques uns?) sous l'égide de l'austérité due à la crise, allègent des justifications pour ne pas en augmenter les disponibilités, sinon de façon symbolique, oubliant que la politique de cohésion absorbe moins de 1 % du PIB, tandis que certains États membres ont investi environ 24 % de leur PIB pour sauver les banques!

7.2 Le CESE estime importante la stratégie 2020, sur laquelle l'UE semble vouloir miser toutes ses cartes. Le risque est toutefois qu'elle pourrait se révéler un échec, sans une direction financière appropriée. Il serait souhaitable de réaliser celle-ci à travers des obligations européennes. En outre, il serait opportun de laisser une certaine marge d'action, en fonction de leurs spécificités, aux régions plus faibles concernées par la cohésion, afin de favoriser une interaction entre les deux politiques.

7.3 Une intégration qui pourrait être facilitée grâce à une grande connaissance des besoins et des priorités territoriales qui pourront être défendues dans le respect de la stratégie 2020 pour garantir l'objectif de concentration thématique.

## 8. L'avenir de la politique de cohésion après 2013: points stratégiques

8.1 Les propositions présentées par la Commission relatives à l'avenir de la politique de cohésion pour la prochaine période de programmation, reliées aux objectifs poursuivis par la stratégie «Europe 2020», représentent un parcours vertueux auquel le CESE souscrit en grande partie, comme cela a été indiqué précédemment, car elles visent à renforcer l'efficacité de l'une des plus importantes politiques de redistribution économique de l'UE. En tout état de cause, pour être réalisés, ces objectifs doivent s'appuyer sur la mise en œuvre de conditions préliminaires stratégiques de fond, en plus de celles déjà mentionnées précédemment.

8.2 Première condition: le CESE est d'avis que les efforts demandés à la Commission et aux États membres peuvent déboucher sur des résultats concrets si ce projet s'inscrit dans une **révision plus générale du système de la gouvernance économique européenne** et des objectifs que l'UE entend poursuivre tant au niveau européen qu'international. Cette révision est devenue encore plus nécessaire, compte tenu de la crise et des attaques liées à la dette souveraine, qui contraignent l'UE à adapter sa politique monétaire, qui était jusqu'ici ajustée en fonction des régions de l'UE les plus riches (la stabilité), au détriment des zones moins développées, qui doivent bénéficier d'une croissance (la croissance).

8.3 La deuxième condition concerne l'un des points essentiels du projet de révision de la politique de cohésion: la nécessité d'établir une **coordination fonctionnelle et stratégique**, aujourd'hui presque inexistante, entre les **différents Fonds structurels**. C'est pourquoi la sélection et le financement des interventions à l'échelon régional doivent intervenir dans le contexte d'un dialogue et d'une méthodologie de travail mis en place non seulement avec les États membres (contrats de partenariat), les partenaires socio-économiques, mais également avec l'appui technique et les ressources des cinq Fonds structurels, pour parvenir à une **Autorité unique** pour la coordination et la gestion des différents fonds.

8.4 La troisième condition porte sur la création d'une **coordination** et d'une synergie entre les actions soutenues par la politique de cohésion et les **autres politiques** qui y sont corrélées (politiques sectorielles de l'environnement et de l'énergie, de la recherche et de l'innovation, de l'emploi, etc.) et, dès lors, avec les autres instruments de financement de l'UE (BEI, financements destinés à l'innovation, aux réseaux d'infrastructure, au développement des télécommunications, etc.). Il convient que la politique de cohésion devienne l'instrument d'un projet plus vaste destiné à soutenir le développement d'ensemble des régions et des territoires, non seulement pour à mettre en place des actions et des financements sectoriels diversifiés, mais y compris à l'initiative de partenaires privés, en s'appuyant sur les besoins spécifiques des territoires.

8.5 La quatrième condition concerne la possibilité de développer, dans le cadre de la nouvelle approche de la gouvernance économique européenne, des formes de **coopération renforcée** pour des objectifs partagés portant sur un secteur spécifique, une macrorégion ou le développement d'activités considérées comme stratégiques par les États membres. Cet instrument, encore peu utilisé et mis en valeur, bien qu'il soit prévu par le traité, faciliterait le processus décisionnel et permettrait d'obtenir de meilleurs résultats dans des délais beaucoup plus brefs, grâce aux synergies et aux économies d'échelles réalisées par les États participants.

8.6 La cinquième condition, toujours en matière de coordination, porte sur la nécessité de mettre en place rapidement,

c'est-à-dire avant le début du nouveau cycle de programmation de la politique de cohésion, une **coordination interinstitutionnelle** (Commission, Parlement européen, Conseil et organes consultatifs CESE et CdR et les partenaires socio-économiques). Le but visé est de favoriser le débat et une confrontation entre les institutions de l'Union sur l'avenir de la politique de cohésion, avant de parvenir à la version finale des propositions devant être soumises à l'adoption des organes concernés. Cette coordination doit se poursuivre et accompagner la mise en œuvre des programmes et l'évaluation des résultats.

8.7 Le CESE plaide en faveur de la (re)mise en place des programmes d'initiative communautaire dès la révision à mi-parcours des politiques structurelles. La suppression de tels programmes qui ont fait la preuve de leur efficacité, comme URBAN, EQUAL, Interprise et d'autres, a constitué une perte pour la coopération territoriale thématique, ainsi que pour l'innovation sociale dans la mesure où ce rôle n'a pas été repris dans le «mainstreaming» des fonds, ni ailleurs.

8.8 En tout état de cause, le CESE souhaite que sur la base des mesures lancées à la suite des conclusions liées au cinquième rapport, la Commission, dans la perspective de la réforme à venir, présente des propositions encore plus ambitieuses, de nature à constituer un réel changement par rapport au passé.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux parlements nationaux — le réexamen du budget de l'UE»**

COM(2010) 700 final

(2011/C 248/13)

Rapporteur: **M. MALOSSE**

Corapporteur: **M. DANTIN**

La Commission européenne a décidé le 19 octobre 2010, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux Parlements nationaux: Le réexamen du budget de l'UE»*

COM(2010) 700 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 175 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le réexamen du budget de l'UE n'est pas une question de chiffres mais un outil en faveur d'un projet politique. L'Union européenne ne dispose aujourd'hui de moyens budgétaires suffisants ni pour mettre en œuvre sa stratégie politique, ni pour honorer les obligations qui découlent du nouveau traité de Lisbonne.

1.2 La crise économique et financière, partie des États-Unis, a sévèrement touché l'Europe et provoqué en cascade des déficits grandissants dans la plupart des États membres. Cette situation a inévitablement des répercussions sur la préparation des perspectives financières 2014 /2020 mais l'Union européenne ne doit pas en être la victime.

1.3 Il faut donc faire preuve d'imagination pour définir un «budget européen intelligent» qui donnera à l'UE les moyens de ses ambitions sans alourdir la charge fiscale globale qui pèse sur les citoyens et sur les entreprises.

1.4 Le concept de «juste retour» doit être écarté car il est contraire aux valeurs de solidarité et de bénéfice mutuel de l'intégration européenne. Il importe au contraire d'appliquer la subsidiarité en transférant au niveau européen ce qui a perdu son sens et son efficacité au plan national. Le CESE félicite la Commission européenne de proposer d'en revenir au principe des ressources propres qui peuvent être établies ex nihilo ou se substituer à des taxes nationales.

1.5 Le budget européen doit être renforcé et avoir un effet de levier. Le CESE préconise une complémentarité entre budgets nationaux et européen ce qui permettrait de faire des économies

d'échelle pour la réalisation des grands objectifs politiques de l'UE. L'efficacité des actions de l'UE se trouvera également renforcée par le recours plus systématique aux prêts de la BEI, aux partenariats public/privé ainsi qu'à la création d'euro-obligations pour les investissements.

1.6 D'autre part, pour démontrer qu'un euro sera mieux utilisé sur le plan européen, l'UE doit entamer une véritable révolution en matière de procédures, bien trop lourdes aujourd'hui, et concentrer ses interventions sur des projets visibles pour le citoyen.

1.7 Le seul moyen pour réussir le pari d'un budget ambitieux est de gagner la bataille de l'opinion publique. C'est la raison pour laquelle le CESE souhaite que des études soient réalisées et publiées sur le coût de la non-Europe mettant en lumière les doubles emplois dans les budgets nationaux. Le CESE rejoint ainsi l'initiative du Parlement européen et y apportera sa contribution.

1.8 Pour être crédible vis-à-vis des citoyens européens, le budget de l'UE doit être exemplaire en matière de gouvernance, d'efficacité, de transparence et de maîtrise des dépenses administratives.

## 2. À la recherche d'une nouvelle ambition

2.1 Dans sa communication, la Commission ne cache pas sa volonté de définir une approche ambitieuse pour fonder les perspectives financières de l'UE après 2013. Le CESE s'en félicite car le Traité de Lisbonne a ouvert la voie à une Union européenne dotée désormais d'une forte identité politique.

2.2 Le CESE considère avec la Commission que le concept de «juste retour» est encore moins de mise aujourd'hui qu'il ne l'était au début de la construction européenne. Un tel concept, qui a trop souvent perverti le fonctionnement de la construction européenne en parasitant ses débats, est en grande partie à l'origine de ses insuffisances, de ses retards et de ses échecs. Il est contraire à l'esprit d'une Union entre les États et les peuples et à tout raisonnement économique rationnel. En effet, dans une Union économique, monétaire et politique, les bénéfices et la valeur ajoutée doivent être par nature au profit de tous. Les progrès réalisés par l'Union européenne se sont tous fondés sur l'effet multiplicateur d'une mise en commun qui est aux antipodes du concept de juste retour.

2.3 Sur la base de ces considérations, le Comité a considéré déjà en 2008 que «la définition des politiques budgétaires ne peut s'opérer indépendamment d'un choix de fond entre le fédéralisme et le système intergouvernemental. En outre, il va de soi que le degré de progrès de l'intégration européenne se mesure également à la lumière des modalités de financement du budget (1)».

2.4 Ce faisant, le Comité souhaite aussi que toutes les leçons soient tirées d'une analyse objective du fonctionnement budgétaire tel qu'il existe actuellement. La Commission pointe du doigt à juste titre les retards pris dans le lancement des programmes, les complexités inhérentes au système, la décentralisation de l'exécution qui n'a pas produit d'effets positifs. Ces dysfonctionnements doivent être analysés en profondeur avec la participation de tous les acteurs concernés de manière à en tirer les enseignements nécessaires pour les corriger.

2.5 Le CESE appuie les quatre principales priorités énoncées par la Commission: la mise en œuvre de priorités d'actions fondamentales, le renforcement de la valeur ajoutée, l'obligation de résultats, l'optimisation des avantages mutuels de la solidarité. Le CESE souhaite également y ajouter un autre impératif qui est celui de la visibilité:

2.5.1 Le bilan actuel des interventions budgétaires de l'UE n'est pas satisfaisant de ce point de vue. Cette déficience est un obstacle à l'intégration européenne car elle rend plus difficile un véritable soutien des citoyens et donne des arguments aux États membres pour freiner la croissance du budget européen. Il faudrait y remédier tant au niveau de la procédure budgétaire, bien opaque pour les citoyens, qu'à celui des réalisations opérationnelles trop souvent confidentielles, éparpillées sur des projets minuscules, ou dissimulées dans le cadre de cofinancements complexes.

2.6 Pour le CESE, un tel recadrage de la politique budgétaire de l'UE doit participer directement à l'objectif de rénovation de la méthode communautaire qu'il a explicitement revendiqué dans son avis d'octobre 2010 adopté à une très large majorité (2).

(1) Avis CESE «La réforme du budget de l'UE et son financement futur»; JO C 204 du 9.08.2008, p. 113.

(2) Avis CESE «La rénovation de la méthode communautaire (lignes directrices)»; JO C 51 du 17.02.2011, p. 29.

### 3. À la recherche d'une meilleure complémentarité entre niveau national et niveau européen

3.1 Le CESE ne peut pas accepter que le processus d'intégration européenne, conditionné par les moyens budgétaires qui lui sont octroyés, soit pris en otage par la question de la réduction des déficits publics. Une telle conception mettrait directement en cause les ambitions politiques de l'Union européenne découlant du Traité de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020.

3.2 Le CESE propose d'organiser ainsi une complémentarité entre budgets nationaux et budget européen autour d'objectifs communs, notamment au travers des contrats de partenariat en matière de développement et d'investissement de la stratégie 2020. Il s'agirait ainsi d'une agrégation «intelligente» entre moyens nationaux et européens pour réaliser des économies d'échelle, obtenir un effet de levier et réduire les déficits des budgets nationaux grâce aux effets positifs de la mise en commun des ressources.

3.3 À cette fin, le Comité demande à la Commission de dégager les moyens nécessaires pour actualiser sans plus de délai **l'évaluation du coût de la non-Europe**, qui n'a plus été calculé depuis le rapport Cecchini (3) qu'elle avait présentée il y a 23 ans. Le Comité se félicite de la volonté exprimée par le Parlement européen de prendre lui-même une initiative en ce domaine. Pour sa part, le Comité a l'intention de participer pleinement aux travaux en ce domaine et d'apporter sa contribution active à une telle actualisation.

3.3.1 Les citoyens et contribuables européens doivent en effet connaître le montant de la facture qu'ils sont aujourd'hui contraints d'acquitter en raison des doubles coûts superfétatoires de cloisonnements persistants dans les domaines tant administratifs qu'économiques. Ils devraient être informés des «économies d'échelle» dont pourraient bénéficier les politiques publiques européennes par une intégration européenne plus poussée. Par exemple, la non-réalisation de l'Europe des transports, pourtant inscrite au Traité de Rome, se paie chaque jour pour les citoyens en retards et perturbations et par un manque certain de productivité pour les entreprises. De même l'ouverture insuffisante des marchés publics alors que le rapport Cecchini estimait que leur ouverture européenne pourrait faire gagner 2 millions d'emplois nouveaux.

3.4 Le CESE insiste tout particulièrement sur l'effet d'entraînement économique qu'on serait en droit d'attendre d'une revalorisation du budget européen appuyée sur de telles économies d'échelle. En contrebalançant par ces gains de productivité les effets dépressifs des remises en ordre sévères opérées dans les finances publiques des États, on pourrait concilier les nécessités de rigueur budgétaire face aux déficits et les besoins d'une relance économique et sociale sortant l'Europe de la crise et d'une croissance «molle».

(3) Rapport Cecchini sur «Le coût de la non-Europe», Paolo CECCHINI, 1988.

3.5 Le soutien ainsi apporté à l'économie aurait à son tour des implications positives sur les recettes fiscales et donc sur le redressement des comptes publics. Une revalorisation intelligente du budget européen devrait en effet permettre d'amorcer et d'entretenir un cercle économique et budgétaire vertueux, appuyé sur une mise en valeur commune des complémentarités mutuelles. La mise en valeur de ces complémentarités entre niveau national et niveau européen est ainsi la condition d'une consolidation durable de la croissance et de l'emploi en Europe.

#### 4. Retrouver plus d'autonomie budgétaire

4.1 Le CESE considère que l'accroissement du budget européen apparaît en soi non seulement souhaitable mais nécessaire face à l'ampleur des nouveaux enjeux nécessitant une réponse commune.

4.2 À cette fin, il appuie donc la proposition de la Commission européenne concernant la primauté d'un système basé sur des ressources propres, dont les revenus parviendraient directement au budget de l'Union européenne sans passer par le niveau national. Le CESE considère qu'il n'y aura pas de réforme efficace du budget européen sans restauration de ressources propres autonomes bien ciblées et durables, en lieu et place des contributions nationales, introduites à partir de 1980 avec un correctif spécial au bénéfice du Royaume-Uni puis pérennisées par l'accord de Fontainebleau en 1984, qui attisent le concept erroné de juste retour.

4.3 Le Comité apprécie la diversité des propositions de nouvelles ressources faites par la Commission dans sa Communication, notamment celles sur les transactions financières et sur le CO<sub>2</sub>. Sans se prononcer à ce stade sur la nature de nouvelles ressources propres, le CESE souligne la nécessité d'accompagner toutes propositions en ce domaine d'une analyse d'impact permettant de mieux les évaluer. Le Comité souhaite qu'on explore aussi la possibilité de transférer des taxes ou des fractions de taxes existantes du niveau national vers le niveau européen à l'exemple du dispositif TVA. À cet égard, on pourrait envisager une fraction de l'impôt sur les sociétés s'il disposait d'une assiette commune telle que proposée par la Commission européenne.

4.4 Le CESE attend d'une telle réforme la suppression potentielle à terme des correctifs nationaux qui n'auront plus de justification dans un budget européen rénové assurant une valeur ajoutée renforcée pour tous les États membres.

4.5 Le CESE insiste aussi sur trois principes qui lui paraissent nécessaires à la réussite d'une réforme des ressources du budget européen:

4.5.1 La charge fiscale en Europe ne devrait pas se trouver accrue du fait de la réforme des ressources propres.

4.5.2 Les nouveaux prélèvements européens éventuels ne devraient pas avoir des effets discriminatoires trop marqués vis-à-vis de certains États en raison de leurs spécificités nationales ni perturber les activités des entreprises établies dans

l'Union européenne. Ils ne devraient pas, en outre, peser de façon exagérée sur les citoyens, notamment les plus défavorisés, comme c'est le cas avec la TVA.

4.5.3 La réorganisation devrait contribuer à une rationalisation et un meilleur équilibrage de la pression fiscale globale, en conformité avec les objectifs de compétitivité et d'emploi de l'Union. Par ailleurs les dépenses européennes devraient être davantage concentrées sur les priorités de l'UE et les domaines où peuvent être réalisées des économies d'échelle. Cette condition apparaît pour le CESE comme un préalable nécessaire à une augmentation significative du budget européen.

4.6 Le CESE estime enfin qu'on pourrait, en attendant que l'UE ait atteint un niveau d'intégration plus élevé, mettre en œuvre des formules innovantes agrégeant, à travers des Agences spécialisées ou toute autre formule, budgets nationaux et budget européen dans des domaines tels que la recherche-développement, l'innovation, l'aide au développement, le financement des grandes infrastructures. De telles formules permettraient une réelle intégration des priorités et des moyens, tout en gardant à chaque niveau politique de compétence, national comme européen, sa capacité de contrôle.

#### 5. Pour des interventions mieux ciblées sur la valeur ajoutée européenne

5.1 Le Comité souligne la nécessité de bien assurer l'adéquation du budget européen avec les objectifs et les engagements de la stratégie Europe 2020. Ceci implique, outre les moyens budgétaires correspondants, des liens visibles entre les interventions prévues par ce budget et les différents piliers de la stratégie Europe 2020.

5.2 Le Comité insiste tout particulièrement sur la nécessité d'interventions efficaces du budget dans les domaines où la responsabilité de l'Union européenne est engagée, en premier lieu la consolidation de l'union économique et monétaire, le renforcement de la solidarité des États membres de l'UE ainsi que la mise en œuvre des nouvelles politiques découlant du Traité de Lisbonne: énergie et climat, justice et affaires intérieures, politique extérieure.

5.3 Les récentes crises dans la zone euro ont souligné la nécessité de développer tout particulièrement la solidarité dans le cadre de l'union économique et monétaire. Les moyens disponibles du budget européen ont eux-mêmes apporté dans l'urgence un concours utile anticipant la création du Fonds de stabilisation. La décision d'intégrer ce mécanisme de stabilisation au traité constitue une étape nouvelle de la solidarité européenne mais aussi de son ambition d'intégration politique et économique afin de consolider durablement l'union économique et monétaire qui constitue un progrès central de la construction européenne et de la cohésion économique et sociale de son marché unique. Il est notamment urgent de relancer l'union économique qui est restée à la traîne sur l'union monétaire, fragilisant celle-ci. Il n'y aura guère de perspective de réussite pour la stratégie Europe 2020 si ce décalage n'est pas résorbé. Cette perspective aurait mérité d'être examinée plus en profondeur dans le document de la Commission.

5.4 L'autre grande priorité pour le budget européen est effectivement, comme le souligne à juste titre la Commission, le renforcement des politiques du triangle magique «recherche, innovation, éducation», qui sont au cœur du défi de la mondialisation.

5.4.1 Ce n'est cependant pas avec un budget ne représentant que 4 % de celui de la recherche publique en Europe qu'on pourra changer fondamentalement la donne face aux enjeux mondiaux. On doit trouver les moyens, notamment financiers, de transformer les programmes européens en véritables outils pour améliorer la compétitivité de l'industrie européenne.

5.4.2 L'intégration d'une manière ou d'une autre des programmes nationaux avec le programme cadre européen de recherche est indispensable pour obtenir des économies d'échelle et un effet de masse. Il faudra aussi s'assurer qu'il se concentre sur des secteurs clés, tenir compte des situations nationales spécifiques de départ et remédier aux dysfonctionnements constatés et notamment aux lourdeurs et lenteurs administratives.

5.4.3 La politique européenne d'innovation doit constituer une base fondamentale au cœur de la recherche en Europe, alors qu'elle n'a été traitée jusqu'à présent par la Commission que comme un sous produit des actions de recherche. La Commission européenne se devait de proposer un changement de cap; C'est ce qu'elle propose dans sa récente communication «Initiative phare Europe 2020 - Une Union de l'innovation» (COM(2010) 546 final).

5.4.4 Le CESE rappelle notamment les revendications qu'il a présentées pour une politique bien plus ambitieuse alliant un soutien à l'esprit d'entreprise, un décloisonnement des réseaux nationaux de soutien et de diffusion de l'innovation et une politique européenne de «clusters» afin de faire émerger des «champions européens» en lieu et place des «champions nationaux». Le Comité se félicite de la décision qui a été prise de mettre en place une coordination renforcée afin de créer un brevet communautaire. Sa concrétisation doit se réaliser dans les meilleurs délais afin de mettre fin à une situation qui, depuis des dizaines d'années, handicape gravement la compétitivité de l'UE.

5.4.5 Dans le domaine éducatif, le CESE a plaidé pour des initiatives plus ambitieuses et notamment, l'ouverture de nouvelles «écoles européennes» ouvertes à tous comme gage d'une identité européenne renforcée, l'émergence de véritables universités européennes <sup>(4)</sup> ainsi qu'une politique européenne de nouvelles compétences pour de nouveaux emplois <sup>(5)</sup>.

5.4.6 Il y a lieu que la Commission accorde une plus grande attention aux analyses objectives des incidences des politiques européennes et à l'articulation précise des données des annexes avec le document principal.

<sup>(4)</sup> Avis CESE «Des universités pour l'Europe»; JO C 128 du 18.05.2010, p. 48.

<sup>(5)</sup> Avis CESE «Compétences nouvelles pour des emplois nouveaux»; JO C 128 du 18.05.2010, p. 74.

5.5 La politique de cohésion économique, sociale et territoriale participe elle aussi directement à l'expression d'une solidarité européenne. Le CESE s'opposera à tout démantèlement de cette politique qui est le symbole d'une Union «entre les peuples». Le CESE demande qu'elle soit cependant rénovée pour gagner en efficacité, notamment en simplifiant ses modes de gestion, en se concentrant davantage sur des projets phare liés à des priorités européennes et en assurant une participation plus étroite des acteurs économiques et sociaux. Dans cette optique, l'UE doit agir contre l'exclusion des catégories de population les plus fragiles et soutenir les pays et régions les plus éloignées et les plus désavantagées en raison de leurs caractéristiques spécifiques afin de leur permettre de participer pleinement au progrès économique et social. De ce point de vue, au regard de la situation de l'emploi, **le Fond social européen** est l'instrument à privilégier, notamment dans son financement, pour la mise en œuvre **de la Stratégie européenne pour l'emploi**. Celle-ci doit être au centre de la stratégie «Croissance Inclusive» d'«Europe 2020».

5.6 Une grande priorité du budget communautaire, en liaison directe avec l'objectif d'une Union à la fois plus efficace, plus solidaire et plus proche des citoyens, devrait être d'investir davantage dans des biens publics européens. Cette priorité est mentionnée à juste titre par la Commission. Il faudrait toutefois la préciser et la concrétiser. Le CESE entend pour sa part approfondir la réflexion en liaison avec les acteurs économiques et sociaux pour clarifier les besoins et les objectifs. D'ores et déjà, le CESE met l'accent sur plusieurs exigences en ce domaine:

5.6.1 Le CESE souligne en premier lieu le besoin de développer de véritables services d'intérêt général à l'échelle européenne, en complémentarité avec les administrations nationales et en partenariat avec les usagers européens, pour assurer la bonne organisation et la sécurité de l'Union dans les domaines relevant de sa responsabilité collective.

5.6.1.1 Ceci concerne notamment l'organisation du marché intérieur et des douanes, mais aussi les nouveaux domaines où les États membres ont décidé de lui transférer des compétences: politique d'immigration et d'asile, justice et affaires intérieures, mise en place du service diplomatique européen et actions extérieures ainsi que la garde des frontières extérieures.

5.6.2 Le CESE souligne également la nécessité de renforcer les investissements transeuropéens d'infrastructures, y compris pour appuyer ces services européens d'intérêt général et leur permettre de fonctionner correctement. Trop de retards ont été accumulés depuis le Livre blanc de la Commission présenté par Jacques Delors en 1993, dont les propositions et la méthodologie n'ont guère été suivies d'effets. Une grande partie du territoire européen, notamment dans les pays qui ont adhéré récemment, restent exclus des grands courants d'échange du fait de ces déficiences. Parmi les priorités d'infrastructures à réaliser, le CESE insiste sur les projets structurants comme les cahiers des charges du ciel unique européen <sup>(6)</sup>, les lignes de trains à grande vitesse ou les réseaux de canaux navigables. De grands investissements de dimension européenne sont aussi nécessaires en matière de politique énergétique afin d'assurer une plus grande indépendance en matière d'approvisionnement et d'investir dans la sécurité, l'efficacité et les énergies renouvelables.

<sup>(6)</sup> Avis CESE «Ciel unique européen»; JO C 182 du 4.08.2009, p. 50.

5.6.3 On citera aussi les besoins d'investissements communs innovants pour faire face aux nouveaux enjeux de compétitivité ou de sécurité concernant les télécommunications, l'environnement, la protection civile.

5.7 Concernant la politique agricole commune (PAC), le CESE rappelle ses positions <sup>(7)</sup> en faveur de sa rénovation. Il s'agit de l'adapter aux nouveaux enjeux sans pour autant la renationaliser ni abandonner les principes qui font ses mérites: solidarité interne et externe, qualité des productions alimentaires, préférence communautaire, cohésion territoriale en faveur des zones rurales, en particulier les régions de montagne et insulaires. En effet l'une des missions prioritaires de la PAC consiste, notamment, à valoriser le rôle des agriculteurs. Par ailleurs elle doit contribuer à la gestion durable des ressources naturelles en permettant de répondre de façon concrète aux grands défis de la lutte contre le changement climatique, de la protection de l'environnement et de la biodiversité <sup>(8)</sup>.

5.8 Concernant la politique extérieure et d'aide au développement des pays tiers, le CESE rappelle ses positions en faveur d'une rationalisation des représentations de l'UE et des États membres, ainsi qu'un renforcement de l'efficacité de l'aide européenne en complémentarité avec les aides nationales et en partenariat plus étroit avec les acteurs économiques et sociaux directement concernés.

5.9 En matière d'aide au développement, dont la traçabilité de l'utilisation doit être assurée, le CESE estime qu'il serait opportun désormais d'agrèger les programmes nationaux et européens, tant dans un souci d'efficacité et de cohérence, que pour accorder plus de visibilité à l'assistance européenne. À cet égard, le CESE rappelle qu'il est à l'origine de la clause dans les accords de Cotonou qui réserve 15 % des aides du FED à des actions menées par des acteurs non étatiques. Il propose que ce principe soit appliqué et étendu à tous les programmes de développement.

## 6. À la recherche de l'efficacité

6.1 Dans la phase difficile que traversent les finances publiques européennes, le budget européen doit montrer l'exemple d'une bonne gouvernance. Sans tomber dans la démagogie facile sur le coût administratif des institutions européennes, bien moins coûteux en proportion que celui des administrations nationales (par exemple, la Commission européenne ne compte pas plus d'agents que la ville de Paris!) le CESE recommande que des mesures soient prises pour témoigner d'une participation visible des institutions européennes aux économies administratives engagées par les États membres. Dans le même temps, les institutions, y compris le CESE, doivent être attentives, dans les procédures de recrutement et de promotion, aux principes d'égalité des chances et de non-discrimination inscrits dans le traité. Le CESE souligne cependant que cette bonne gouvernance inclut aussi de donner les moyens à la société civile européenne de participer pleinement au débat européen.

6.2 Les aides accordées par le budget européen aux États membres devraient elles-mêmes être soumises à une conditionnalité accrue, notamment en ce qui concerne le respect par les bénéficiaires de la réglementation communautaire et des décisions de la CJCE, ainsi qu'une compatibilité vérifiée des aides communautaires avec les règles de concurrence.

6.3 Face aux enjeux de convergence des politiques économiques dans le cadre de l'UEM, il s'agit aussi de mieux centrer les aides sur les conditions de mise en conformité avec les disciplines du «Pacte pour l'Euro Plus».

6.4 Les aides accordées aux pays tiers devraient être conditionnées à la traçabilité de leurs utilisations financières, au respect de leurs engagements, notamment en ce qui concerne les réformes économiques et sociales pour s'adapter à l'ouverture, les partenariats mutuels, la participation des acteurs socio-professionnels de la société civile.

6.5 Le développement de l'euro et la nécessité de consolider la cohésion de la zone euro face aux marchés offrent aussi des opportunités aujourd'hui sous-utilisées pour des politiques innovantes d'emprunt et de prêt à l'échelle européenne, démultipliant l'impact des aides du budget européen. Le CESE préconise d'abord une coordination renforcée entre la BCE, l'Eurogroupe, et la BEI. Il se félicite des résultats encourageants obtenus par les premières «euro-obligations» et souhaite une extension dans les domaines de la formation, la recherche, l'industrie et les infrastructures européennes. Parallèlement, la constitution de ce «Trésor européen» pourrait être utilisée, sous réserve de conditions et disciplines strictes, pour mutualiser une part significative des dettes des États membres. Il s'agit, par ces instruments, d'affirmer la solidarité interne de l'Union européenne en même temps que la preuve de son engagement politique en faveur de l'irréversibilité de l'Euro.

6.6 Le CESE plaide pour une meilleure identification des projets soutenus par l'Union européenne de manière à se concentrer sur ce qui a le plus de valeur ajoutée européenne. Le CESE demande donc un assouplissement de la règle de l'«additionnalité» qui ne devrait plus être jugée projet par projet, mais d'une manière globale dans le cadre de partenariats stratégiques avec les États membres.

6.7 Une accélération des procédures de définition des priorités et d'allocation des crédits peut également permettre de répondre à certaines nécessités. Le CESE a déjà recommandé d'explorer le recours plus généralisé soit à des Agences spécialisées soit via des «subventions globales» attribuées à des entités proches du terrain comme des régions ou des organisations de la société civile. Cette dernière technique, qui a la préférence du CESE, a fait ses preuves en matière de politique régionale et pourrait être étendue à toutes les actions financières de l'UE.

<sup>(7)</sup> Avis CESE «Renforcer le modèle agroalimentaire européen»; JO C 18 du 19.01.2011, p. 1.

<sup>(8)</sup> Avis CESE «L'avenir de la PAC»; JO C 132 du 3.05.2011, p. 63.

6.8 Pour les grands projets d'investissement, le recours aux prêts de la BEI ainsi qu'à des financements privés doit être aussi encouragé avec un encadrement légal tel que formulé dans un dernier avis du CESE <sup>(9)</sup>. En se développant à une nouvelle échelle, il permettrait de rattraper les retards européens d'infrastructures et de financer les grands projets technologiques qui conditionnent notre compétitivité dans la mondialisation.

6.8.1 Par ailleurs, le CESE considère que des situations d'urgence peuvent nécessiter une meilleure flexibilité et des mécanismes mieux adaptés, à l'instar du Fonds d'ajustement à la mondialisation <sup>(10)</sup>.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

---

<sup>(9)</sup> Avis CESE «Investissements privés et publics»; JO C 51 du 17.02.2011, p. 59.

<sup>(10)</sup> Avis CESE «La réforme du budget de l'UE et son financement futur»; JO C 204 du 9.08.2008, p. 113.

**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 — stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube»**

COM(2010) 715 final

(2011/C 248/14)

Corapporteur: **M. BARÁTH**

Corapporteur: **M. MANOLIU**

Le 8 décembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube»*

COM(2010) 715 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 3 voix contre et 20 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen soutient de manière claire et décidée la nouvelle vision de l'Union européenne en matière de politique macrorégionale et, dans ce cadre, la mise sur pied de la stratégie européenne pour le Danube. Le CESE, en tant que représentant institutionnel de la société civile organisée européenne, voudra vivement jouer un rôle déterminant dans l'élaboration et la réalisation de cette stratégie, notamment au travers du Forum pour la société civile prévue dans le Plan d'Action de cette Stratégie.

1.2 L'intérêt du CESE pour les questions relatives à la région du Danube et son engagement à leur sujet ne sont pas chose récente. Il a en effet adopté, au cours des années passées, de nombreux documents qui avaient trait à différents domaines, notamment les transports ou la protection de l'environnement. L'on peut penser entre autres à l'avis ECO/277, qui démontre de manière évidente les raisons pour lesquelles le CESE considère important de définir une stratégie pour la région du Danube.

1.3 Le CESE estime qu'il y a lieu de prendre en compte, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie pour le Danube, le rôle du fleuve dans la formation d'une conscience et d'une identité communes «danubiennes», dans lesquelles le dialogue interculturel et la solidarité occupent une place centrale. Il s'agit d'une contribution régionale à la formation d'une conscience européenne commune.

1.4 Le CESE espère que ses recommandations reflètent de manière adéquate l'engagement du Comité et de la société civile organisée en faveur de la stratégie, ainsi que le fort soutien qu'ils lui apportent. Le CESE s'attend à ce que cette stratégie soit celle qui, grâce à sa mise en œuvre et à celle du Plan d'action, avec l'aide du système de gouvernance mis en place, contribuera véritablement à l'amélioration des conditions de vie et de travail de tous les citoyens de la région du Danube,

qu'il considère comme le miroir de l'Europe, ainsi qu'à la réduction de l'écart existant entre cette région et les régions les plus développées de l'Union. Le CESE escompte également que la mise en œuvre de cette stratégie tiendra compte des exigences de la protection de l'environnement, assurera la préservation des ressources en eau et renforcera la conservation du patrimoine culturel de cette région.

1.5 Il y a lieu de noter qu'avec les derniers élargissements de l'Union européenne, son centre géographique s'est nettement déplacé vers l'Est, tandis que son centre de gravité économique restait, de manière inchangée, en Europe de l'Ouest. La cohésion économique, sociale et territoriale, un élément décisif de la stratégie pour le Danube et du Plan d'action, ainsi que les idées, sur le plan pratique, qui sous-tendent leur réalisation, constituent une contribution adéquate à la suppression de ce déséquilibre. Le CESE estime que la nouvelle approche macrorégionale pourra être un modèle pour plusieurs autres régions de l'UE.

1.6 Le CESE est d'avis que la stratégie et le Plan d'action ont un caractère ouvert, accueillant pour tous, sensible aux aspects sociaux, économiques et environnementaux, et reflètent bien les recommandations des organisations de la société civile. La stratégie sera efficace dans la mesure où elle privilégiera systématiquement une approche intégrée et durable à une approche sectorielle. Le CESE recommande que la stratégie contribue à assurer un traitement de faveur aux groupes sociaux les plus défavorisés et intègre les instruments de lutte contre la pauvreté.

1.7 Le CESE estime que la stratégie reflète la nouvelle politique de l'UE au niveau macrorégional qui est en cours d'élaboration et, de ce fait, contribue à l'harmonisation de l'activité des dispositifs de coopération qui existent déjà dans la région à différents échelons et dans divers domaines, ainsi qu'à l'amélioration de leur efficacité et à l'élimination des chevauchements. Il convient néanmoins de renforcer la cohérence avec les nouvelles orientations de la politique de cohésion.

1.8 Pour le CESE, le système de gouvernance de la mise en œuvre de la stratégie doit être clair, simple et transparent, et permettre de progresser avec succès vers les objectifs. Le CESE entend favoriser l'exploitation exhaustive des possibilités offertes par le traité de Lisbonne, en appliquant systématiquement le principe de la démocratie participative et en contribuant de manière effective à la mise en œuvre du Plan d'action. Une condition importante du succès est d'associer et de faire participer activement chacun des acteurs en appliquant le principe de partenariat, de veiller à la flexibilité et de procéder à un réexamen périodique. Dans ce cadre, le CESE se réjouit de la mise en place d'un Forum de la Société Civile pour le Danube, Forum pour lequel le Plan d'Action prévoit un rôle clé pour le Comité et ses homologues nationaux.

1.9 Le CESE est d'avis que la stratégie contribuera sur le fond, en tant que politique de développement macrorégional, à l'approfondissement du processus d'intégration européenne, en particulier dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (pour une croissance intelligente, durable et inclusive) et à rapprocher de l'Union européenne les six pays tiers de la région, en les aidant dans leurs aspirations d'intégration.

1.10 La Commission élabore cette stratégie, étant entendu que la région ne bénéficiera d'aucun traitement spécial, même si cela peut impliquer un progrès dans la politique macrorégionale de l'UE. Par conséquent, la stratégie ne doit pas être celle des «trois non», en dépit des considérations suivantes:

1. la stratégie ne prévoit pas aucune nouvelle aide européenne. Des fonds supplémentaires pourraient être mobilisés par la région au niveau international, national, régional ou du secteur privé, mais il convient de favoriser une meilleure utilisation des fonds existants;
2. le CESE voit dans la coordination des ressources financières en vue des objectifs fixés une amélioration qui, grâce à un réexamen constant, permettra de dégager de nouvelles possibilités de financement. Il préconise la mise en place d'un fonds spécifique;
3. la stratégie ne nécessite aucune modification de la législation de l'Union, puisque celle-ci légifère pour les 27 États membres et non pour une macrorégion seulement; toutefois le CESE préconise, comme il l'a déjà souligné dans son avis sur la Stratégie pour la mer Baltique<sup>(1)</sup>, de renforcer les ressources des services de la Commission pour assurer un accompagnement correct de la Stratégie;
4. le CESE estime que le cas échéant, des modifications pourraient être apportées par les parties prenantes à la coopération territoriale renforcée à l'échelon régional, national ou à d'autres niveaux afin que certains objectifs spécifiques soient pris en compte;
5. la stratégie ne crée pas de structures supplémentaires qui soient foncièrement différentes de celles connues dans la pratique actuelle de l'UE. La stratégie est mise en œuvre

par des structures de coordination nouvelles pour la région et des organismes existants, dont il convient d'optimiser la complémentarité.

6. de l'avis du CESE, il y a lieu de réduire le plus possible les obligations administratives; il convient de créer un groupe de chercheurs en vue d'analyser et d'examiner scientifiquement les questions relatives à la stratégie pour le Danube. Un système de bourses devra être mis en place pour contribuer aux travaux de ce groupe.

## 2. Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube: observations générales

2.1 Le CESE constate que la région du Danube a considérablement changé, le bassin fluvial étant devenu aujourd'hui, pour une bonne part, un espace de l'Union européenne. De nouvelles perspectives se présentent pour répondre aux enjeux et tirer parti du potentiel de la région. Il est possible de renforcer le développement socioéconomique, la compétitivité, la gestion de l'environnement ainsi qu'une croissance économe en énergie et de moderniser la sécurité et les couloirs de transport.

2.2 La stratégie<sup>(2)</sup> vise, au moyen de l'établissement d'un cadre de coopération à long terme concernant un large éventail d'aspects, à développer la culture sociale et l'immense potentiel économique de la région et à en améliorer les conditions environnementales.

2.3 Le CESE estime que la stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube est appelée à jouer un rôle de premier plan dans l'amélioration du transport durable, l'interconnexion des systèmes énergétiques, la protection de l'environnement, la conservation des ressources en eau et la dynamisation du climat des affaires. Le CESE convient également que cette stratégie apportera une nouvelle valeur ajoutée en veillant à la cohérence entre différents domaines politiques et à une coordination accrue entre les États participants, et en définissant une approche intégrée du développement durable.

2.4 La région du Danube est un espace historique, social, économique et fonctionnel, délimité par son bassin fluvial. La stratégie élargit cette approche afin que les priorités soient examinées de façon intégrée. Dans ce contexte, il est nécessaire d'établir un lien entre les habitants de la région, leurs opinions et leurs besoins. À l'horizon 2020, tous les citoyens de la région devraient disposer, sur place, de meilleures perspectives d'enseignement supérieur et d'emploi et bénéficier d'une plus grande prospérité. En plaçant la croissance durable au cœur de ses priorités, la stratégie pour la région du Danube pourra contribuer dans une large mesure à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

<sup>(1)</sup> JO C 339/07 du 14.12.2010, p. 29.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube (SEC(2010) 1489 final), (SEC(2010) 1490 final), (SEC(2010) 1491 final).

2.5 Le CESE espère que, dans le cadre de l'exercice en cours, en l'absence de nouveaux financements pour la mise en œuvre de la stratégie, une plus grande harmonisation des programmes adoptés par les États de la région du Danube contribuera à accroître l'impact des 100 milliards d'euros consacrés à la région. À cette fin, il importe de définir des synergies et des compromis, comme par exemple le développement d'une technologie écologique de pointe, une collaboration en vue d'une meilleure harmonisation entre les mesures et leur financement pour accroître les retombées sur le terrain et la suppression de la fragmentation.

2.6 Le CESE attire l'attention sur la nécessité de choisir, eu égard aux possibilités économiques actuelles, un nombre limité de projets dans un souci de rationalisation, et de réaliser une analyse d'efficacité. Des mesures concrètes et la mise en place de garanties appropriées entre les parties concernées sont nécessaires pour renforcer la coopération économique et financière.

2.7 Le CESE n'exclut pas la possibilité qu'au niveau politique, la stratégie pour le Danube envisagée doit être mise en œuvre sous la forme d'un processus qui suppose, au cours de l'application, de la souplesse ainsi qu'un réexamen régulier et, le cas échéant, l'affectation de ressources financières et autres supplémentaires.

2.8 De l'avis du CESE, la cohérence vis-à-vis de la législation et des actions de l'Union est au cœur de la stratégie. Il y a lieu de s'attacher continuellement à combler les écarts en matière de mise en œuvre et à résorber les difficultés pratiques et organisationnelles à la source des résultats insuffisants. La «dimension territoriale renforcée» contribuera à la coopération coordonnée, à l'émergence de principes d'organisation de la coordination dans les règlements de l'Union et à la mise en pratique des obligations juridiques de l'Union, notamment en ce qui concerne le marché unique et l'environnement. Elle pourrait être le précurseur de la mise en place d'une «coopération renforcée».

2.9 Le CESE plaide pour que la stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube devienne un volet de la stratégie Europe 2020, laquelle constitue l'engagement phare de l'Union en faveur d'une croissance innovante, durable et inclusive. Cela pourrait constituer un précédent pour d'autres stratégies régionales.

2.10 Le CESE convient que la coopération régionale dans la région du Danube contribue à la réalisation des cinq objectifs principaux de la stratégie Europe 2020, à savoir: promouvoir l'emploi, améliorer les conditions propices à l'innovation, à la recherche et au développement, et en particulier à la diffusion des technologies émergentes, réaliser les objectifs relatifs au changement climatique et à l'énergie, améliorer les niveaux d'éducation et favoriser l'insertion sociale notamment en réduisant la pauvreté et en relevant le défi du vieillissement.

### 3. Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube: messages, défis et problèmes

3.1 En Europe centrale, les bouleversements survenus en 1989 ont entraîné un processus de transformation fondamentale de la société. Il convient d'être attentif à la situation, car la région du Danube comprend des États membres qui ont adhéré

à l'Union à des moments différents, des pays candidats et des pays tiers. Le CESE observe que la plupart de ces pays sont confrontés à des problèmes semblables, mais ne disposent pas des mêmes ressources. Les échanges de bonnes pratiques administratives sont importants pour garantir la sécurité et la sûreté de la région et pour renforcer son intégration dans l'Union.

3.2 S'agissant de la région du Danube, le CESE est très attentif aux écarts extrêmes qui la caractérisent sur le plan économique, social et territorial. Les différences sont frappantes entre les régions les plus compétitives et les plus pauvres, les populations les plus qualifiées et les moins instruites, les niveaux de vie les plus élevés et les plus faibles.

3.3 Les communautés marginalisées (en particulier les Roms, dont la majorité vit dans la région) devraient tout spécialement bénéficier des possibilités offertes par la stratégie Europe 2020. Les disparités éducatives et professionnelles peuvent être surmontées. La région du Danube peut devenir une zone sûre et sécurisée, où les questions de conflits, de marginalisation et de criminalité sont traitées de manière appropriée. Il est nécessaire d'établir un lien entre les habitants de la région, leurs idées et leurs besoins. Le CESE a déjà recommandé dans son avis sur la «Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube»<sup>(3)</sup>, de créer un «Forum danubien des affaires» qui regrouperait les acteurs sociaux et économiques et pourrait devenir un instrument important de coopération, favorable à la cohésion économique, sociale et territoriale de la région du Danube.

3.4 Les principaux messages délivrés dans la proposition de stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube sont les suivants:

- 1) la stratégie est une initiative salutaire visant à consolider l'intégration de la région dans l'UE;
- 2) les États membres et les pays tiers (y compris les pays candidats ou potentiellement candidats) s'engagent au plus haut niveau politique;
- 3) la Commission a un rôle essentiel à jouer pour faciliter ce processus;
- 4) il est possible d'améliorer considérablement l'utilisation des financements existants pour réaliser les objectifs de la stratégie;
- 5) la stratégie doit déboucher sur des améliorations visibles et concrètes pour la région et ses habitants.

3.5 Le CESE convient que la stratégie pour la région du Danube doit relever en priorité les défis majeurs qui se posent:

— **Mobilité:** le Danube est lui-même un couloir important du RTE-T, qui est cependant exploité en deçà de ses capacités. En ce sens, il y a lieu de continuer à réfléchir à la manière qui permettra de résorber les goulets d'étranglement

<sup>(3)</sup> JO C 48/02 du 15.02.2011, p.2.

physiques et organisationnels connus relatifs au Danube (notamment la convention de Belgrade), en tenant compte des décisions nationales et des impératifs de protection de l'environnement et de la nature. En outre, il convient d'accroître l'intermodalité et de moderniser et d'étendre les infrastructures des nœuds de transports, tels que les ports fluviaux. Selon le CESE, il importe au plus haut point d'améliorer les conditions de mobilité des travailleurs et de garantir la libre circulation des services.

- **Énergie:** dans cette région, les prix sont relativement élevés, la fragmentation des marchés entraîne l'augmentation des coûts et la baisse de la concurrence. Le niveau de sécurité énergétique de la région est bas. Il est capital d'améliorer l'efficacité énergétique, en particulier en économisant l'énergie et en utilisant plus de sources d'énergie renouvelable. Les États qui participent à la mise en œuvre de la stratégie doivent jouer un rôle moteur dans l'élaboration de la politique européenne de voisinage garantissant la sécurité énergétique.
- **Environnement:** sur le plan international, la région du Danube constitue un bassin versant et un couloir écologique importants, où la préservation de la nature, l'aménagement du territoire et les travaux d'aménagement hydraulique doivent s'inscrire dans une démarche régionale et globale. Il convient d'être attentif aux exigences sociales et également d'examiner l'incidence sur l'environnement des réseaux de transport, des complexes touristiques et de quelques nouvelles installations de production d'énergie. Il importe de tenir compte du programme Natura 2000. Les sports aquatiques et le tourisme aquatique durable, ainsi que l'éducation au respect de l'eau et de la nature sont des éléments importants à prendre en considération lors de la conception des corridors verts. Les **risques** sont grands: dans un contexte où les inondations, les sécheresses et les cas de pollution industrielle de petite comme de grande envergure surviennent fréquemment, la prévention, la préparation et une réelle capacité de réaction passent nécessairement par un haut degré de coopération et de partage d'informations.
- **Considérations socioéconomiques:** la région du Danube se caractérise par une grande variété culturelle et linguistique mais aussi par des écarts socioéconomiques très importants. Elle abrite à la fois certaines des régions les plus performantes de l'Union mais aussi des plus pauvres. Les relations et une coopération efficace, tant d'un point de vue financier qu'institutionnel, font souvent défaut. La proportion de personnes hautement qualifiées y est inférieure à la moyenne de l'UE-27. La mobilité est élevée et les meilleurs éléments quittent souvent la région à la recherche de conditions socioéconomiques plus favorables.
- **Sécurité, grande criminalité et criminalité organisée:** des difficultés importantes persistent. La traite des êtres humains et la contrebande constituent des problèmes spécifiques dans plusieurs pays. La corruption mine la confiance du public et entrave le développement économique et social.

3.6 Le CESE est aussi d'avis que les perspectives qui s'offrent à la région du Danube sont extraordinaires, qu'il s'agisse des relations commerciales, de la capacité de développement du système d'enseignement qui s'appuie sur des infrastructures municipales solides et répondra aux futurs besoins du marché de l'emploi, ou encore de l'exploitation de cet énorme potentiel

découlant des richesses culturelles, ethniques et sociales de la région. Nul autre fleuve ne compte sur ses rives autant de merveilleuses capitales. La région dispose d'atouts touristiques exceptionnels. Il en va de même en matière d'utilisation des énergies renouvelables. Le riche patrimoine environnemental de la région du Danube requiert d'accorder au critère de durabilité une place prépondérante dans tout projet de développement.

3.7 Les travaux concernant l'innovation, le tourisme, la société de l'information, les capacités institutionnelles et les communautés marginalisées donneront des résultats positifs s'ils sont menés conjointement. Le CESE est convaincu qu'une amélioration efficace passe par la communication et la transparence, ainsi que par une planification, un financement et une mise en œuvre coordonnés.

3.8 Les carences du marché, qui sont d'origine externe, sont flagrantes et se reflètent dans le manque d'investissements transfrontaliers. Il convient d'élaborer de grands projets et de les mettre en œuvre de manière durable et efficace, et d'en partager les coûts et les bénéfices.

3.9 Des réseaux appropriés, internes ou reliés à d'autres régions d'Europe ou du monde, sont essentiels pour la région du Danube. Aucune zone ne doit rester en marge. En améliorant les axes Nord - Sud de l'UE et l'accès des pays enclavés au bassin méditerranéen, l'on renforcera la coopération entre les États membres de l'UE et les États tiers. Le CESE réitère les demandes déjà formulées en ce sens par les Comités consultatifs mixtes UE-Roumanie (2002, 2005) et UE-ARYM (2010). Les infrastructures énergétiques et de transport souffrent encore de nombreuses lacunes et de défauts, en raison d'insuffisances sur le plan des capacités et de la qualité, ou d'un entretien qui laisse à désirer. Le Comité invite la Commission et les instances nationales à élaborer, en associant la société civile, des propositions sur la manière de combler ces lacunes et défauts ou de les supprimer. Les liens entre les personnes doivent aussi être resserrés, notamment grâce à la culture et au tourisme.

3.10 Les ressources environnementales sont un bien commun, qui transcende les frontières et les intérêts nationaux des pays de la région. L'activité humaine exerce une pression grandissante sur ces ressources. Il est fondamental de coopérer, sans quoi le laisser-aller des uns efface rapidement les bons résultats des autres. Les structures de coopération existantes devraient donc être renforcées.

3.11 La stratégie <sup>(4)</sup> propose un **Plan d'action** <sup>(5)</sup> en faveur duquel les pays et les parties prenantes doivent s'engager fermement. Dans la stratégie, l'accent est mis sur une démarche intégrée fondée sur l'espace et sur des liaisons appropriées entre les zones urbaines et rurales. Un accès équitable aux infrastructures

<sup>(4)</sup> La Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube est exposée dans deux documents: (1) une communication de la Commission européenne aux autres institutions de l'UE et (2) le Plan d'action qui accompagne et complète cette communication.

<sup>(5)</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube (COM(2010) 715 final) (SEC(2010) 1489 final), (SEC(2010) 1490 final), (SEC(2010) 1491 final).

et aux services ainsi que des conditions de vie comparables favoriseront la cohésion territoriale, qui est un objectif clair de l'Union.

3.12 Dans le cadre du Plan d'action, la Commission, en partenariat avec les États membres, les régions et les autres parties prenantes, a retenu les projets<sup>(6)</sup> qui présentent des avantages immédiats et concrets pour les habitants de la région et ont une incidence sur la macrorégion (ou une partie importante de celle-ci).

3.13 Le CESE estime que les projets devraient par conséquent favoriser le développement durable et couvrir plusieurs régions ou pays; qu'ils devraient associer cohérence et synergies, pour des solutions gagnant-gagnant, et être réalistes (propositions techniquement faisables et basées sur un financement plausible).

3.14 Le CESE souscrit à la répartition des grandes questions en quatre piliers, regroupant chacun des domaines prioritaires et différents champs d'action; à savoir:

- 1) *Mettre en place des liaisons dans la région du Danube*, par l'amélioration de la mobilité et de la multimodalité, des voies fluviales, des réseaux routiers, ferroviaires et aériens, pour favoriser les énergies durables et promouvoir la culture et le tourisme ainsi que les relations interpersonnelles;
- 2) *Protéger l'environnement de la région*, en rétablissant et en conservant la qualité des eaux, en gérant les risques environnementaux, en préservant la biodiversité, les paysages et la qualité de l'air et des sols;
- 3) *Apporter la prospérité à la région*, par le développement de la société de la connaissance passant par la recherche, l'enseignement et les technologies de l'information, par un soutien à la compétitivité des entreprises, notamment par l'élaboration de pôles et l'investissement dans les ressources humaines et les compétences;
- 4) *Renforcer la région du Danube*, en améliorant les capacités institutionnelles et la coopération, en œuvrant de concert en faveur de la sécurité et de la résolution des problèmes que posent la grande criminalité et la criminalité organisée.

3.15 De l'avis du CESE, la région du Danube, qui se développe et s'enrichit, doit avant tout viser un développement coordonné des axes de transport nord-sud et des infrastructures énergétiques lacunaires ainsi que des réseaux interconnectés, en le justifiant par les intérêts macrorégionaux. Le CESE préconise toutefois la mise en place d'un plan de sauvegarde des versants et des affluents du Danube en cas de développement du fleuve même comme axe de transport. La stratégie se propose également de mettre en réseau les PME des pays participants de la région du Danube et se fixe comme objectif de supprimer les obstacles à la coopération, en s'appuyant sur une économie verte, les réseaux de chercheurs et la formation, y compris la formation professionnelle.

<sup>(6)</sup> Promouvoir l'idée d'un forum civil du Danube qui serait un pilier de la participation de la société civile à la stratégie.

#### 4. Les questions relatives au financement, à la législation de l'UE et aux structures institutionnelles de l'Union

4.1 La stratégie vise à exploiter au mieux les ressources disponibles, par des efforts cohérents, notamment en ce qui concerne les domaines d'action et le financement. Les actions sont complémentaires. Toutes les parties prenantes doivent prendre leurs responsabilités. Une dimension territoriale renforcée permettra d'adopter une démarche intégrée, favorisera davantage la coordination des politiques sectorielles et contribuera à la création et au développement, à l'échelle macrorégionale, des groupements européens de coopération territoriale (GECT).

4.2 Le CESE estime que le groupe de travail de haut niveau qui sera créé pour définir la réglementation et identifier les principales questions peut incarner, avec les coordinateurs responsables des différents thèmes, cette nouvelle forme de coopération institutionnalisée à l'échelon macrorégional susceptible d'être également soutenue par les modifications législatives qui seront formulées le cas échéant dans la région.

4.3 La mise en œuvre de la stratégie repose, le cas échéant et conformément aux cadres généraux, sur la mobilisation des fonds existants et leur mise en concordance avec les objectifs. Des sommes importantes ont déjà été mises à disposition au titre de nombreux programmes de l'Union (par exemple, 100 milliards d'euros ont été débloqués par les Fonds structurels pour la période 2007-2013, des financements importants ont aussi été accordés via les instruments d'aide de préadhésion [IAP]) et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat [IEVP]).

4.4 Le CESE attire l'attention sur le fait que le redéploiement des ressources ne devrait avoir lieu que sur la base d'une analyse d'efficacité attestant que les ressources détournées d'autres domaines profitent bien à l'ensemble de la société.

4.5 Le CESE estime qu'il importe de prêter toute l'attention voulue aux moyens de financement associant subventions et prêts. Des ressources nationales, régionales et locales peuvent aussi être mobilisées. En effet, il importe d'avoir accès à des financements d'origines diverses provenant en particulier de sources publiques et privées qui n'opèrent pas à l'échelon de l'Union. En plus de veiller à une utilisation plus efficace des ressources, il convient de prêter attention, en matière de financement, à la répartition des risques.

4.6 Le CESE estime que la coordination des domaines d'action incombe à la Commission et que les États membres, après consultation de la Commission ainsi que des agences et organismes régionaux concernés, doivent être chargés de coordonner chaque domaine prioritaire.

4.7 Le CESE croit fermement que la mise en œuvre des actions relève de tous, au niveau national, régional, municipal et local. Les actions (qui définissent les objectifs à atteindre) doivent prendre la forme de projets concrets (détaillés, gérés par un directeur de projet, assortis d'un calendrier et dotés d'un financement).

4.8 Le CESE espère que la stratégie fournira un cadre durable d'intégration stratégique et de développement cohérent de la région du Danube, en fixant des priorités d'actions destinées à faire de la région du Danube une région de l'Union tournée vers le XXI<sup>e</sup> siècle. Elle doit s'accompagner d'efforts importants, d'actions d'information et de publicité en quantité suffisante pour que ses objectifs soient largement diffusés et mis en œuvre en pratique.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

---

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté au cours des débats mais a recueilli plus du quart des voix:

**Paragraphe 3.8 — amendement 4 présenté par M. Ribbe**

Modifier le paragraphe 3.8 comme suit:

*«3.8 Les carences du marché, qui sont d'origine externe, sont flagrantes et se reflètent dans le manque d'investissements transfrontaliers. Il convient d'élaborer de grands projets et de les mettre en œuvre de manière durable et efficace, et d'en partager les coûts et les bénéfices.»*

**Exposé des motifs**

1.) Dans la région du Danube, il ne fait aucun doute que de «grands projets» sont nécessaires, mais la question de savoir ce que l'on entend par «grands projets» reste opaque. Toutefois, étant donné que le paragraphe 3.9 mentionne concrètement ce type de grand projet ou mieux, de projet mammoth, le Comité devrait être prudent et ne pas donner l'impression qu'il est d'avis que ce sont précisément les grands projets, tels que décrits au paragraphe 3.9, qui font progresser le développement.

Ce sont plutôt précisément les petits et moyens projets qui sont à même de créer de nouveaux emplois tout en respectant les objectifs en matière de durabilité et d'environnement. Ainsi, en Bulgarie, des limitations sont actuellement introduites concernant la promotion des énergies renouvelables, parce que les réseaux énergétiques ne sont pas suffisants. Les investissements destinés à mettre en œuvre de nouveaux projets énergétiques peuvent être utiles, mais ce n'est sans doute pas à eux que l'on pense ici.

2.) On ne comprend pas clairement ce que les corapporteurs veulent dire lorsqu'ils écrivent qu'il convient de partager «les coûts et les bénéfices». Qui doit prendre en charge les coûts des grands projets? Qui veut partager les bénéfices?

**Résultat du vote:**

Voix pour: 68  
Voix contre: 71  
Abstentions: 26

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne»**

COM (2010) 543 final

(2011/C 248/15)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Le 8 octobre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne»*

COM(2010) 543 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'intérêt que la Commission manifeste dans cette communication, mais également dans les documents relatifs à la stratégie Europe 2020 et à l'Acte pour le marché unique, à l'approfondissement des procédures politiques, législatives et administratives devant conduire à une production et à une application plus rationnelle et appropriée du droit communautaire, et ce tout au long du processus législatif, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre par les organes compétents des États membres et l'évaluation finale de son respect et de sa mise en œuvre effective par les destinataires ultimes.

1.2 Le CESE ne voit cependant pas la nécessité de remplacer l'expression consacrée «Mieux légiférer» par une nouvelle désignation, sauf si la communication à l'examen n'est à considérer que comme un simple document d'orientation.

1.3 Le CESE constate avec satisfaction que plusieurs des suggestions qu'il a formulées en la matière dans ses avis ont été reprises. Il se réjouit par conséquent de l'intention annoncée de renforcer la surveillance du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, de faire preuve de plus de rigueur dans les analyses d'impact, de procéder à une évaluation ex post plus stratégique et intégrée, d'associer plus activement les États membres et les parlements et de les responsabiliser davantage, en leur apportant une aide dans leur propre travail législatif. Il est particulièrement satisfait de l'intention de garantir une participation accrue des citoyens et autres parties prenantes à l'élaboration, à la transposition et à l'application du droit de l'Union européenne, notamment en allongeant les périodes prévues pour les consultations publiques ainsi qu'en assouplissant et en rendant plus efficaces les procédures relatives aux infractions.

1.4 Le CESE estime cependant que la communication reste en-deçà de ce qui serait souhaitable pour qu'elle puisse constituer un élément approprié à la concrétisation des aspects législatifs de la mise œuvre de la stratégie Europe2020, ou simplement à l'application des mesures prioritaires de l'Acte pour le marché unique.

1.5 Le CESE juge indispensable que la communication soit suivie d'un vrai programme d'action dans lequel les objectifs seraient précisés, les mesures concrétisées, les instruments inventoriés et les impacts évalués, dans lequel également seraient définies les options et établi le rapport coûts/bénéfices, et ce au terme d'une consultation publique préalable de la société civile au niveau de l'Union européenne, national, régional et local.

1.6 Le CESE appelle par conséquent la Commission à accorder une attention particulière aux orientations générales qui sont énoncées dans le présent avis et qui reflètent les positions qu'il a prises depuis des années en la matière.

1.7 Plus particulièrement, le CESE est d'avis qu'il y a lieu de mieux définir les aspects tels que ceux relatifs à la manière dont sont menées les études d'impact ex ante par toutes les institutions communautaires ayant une responsabilité dans leur mise en œuvre, à la nature et à la composition de l'organe chargé du contrôle des analyses d'impact, aux paramètres utilisés, notamment lorsqu'il s'agit de l'incidence sur les droits fondamentaux, ainsi qu'aux voies et aux moyens de garantir une plus grande transparence. Les secteurs financier, de la santé et de la sécurité sociale devraient également faire l'objet d'une approche sectorielle plus détaillée de même que les critères de priorité, les mécanismes d'évaluation et d'examen des plaintes, les instruments propres à la détection officieuse des fraudes, les moyens d'améliorer l'action des tribunaux nationaux et d'autres instruments complémentaires devraient être mieux explicités.

1.8 Enfin, le CESE considère que la Commission a omis plusieurs aspects présentant un intérêt particulier et demande qu'ils soient dûment examinés et expressément inclus. C'est le cas notamment des indices et paramètres servant à évaluer la qualité des textes juridiques, des mesures concrètes pour la simplification législative, du fait inexplicable que la préférence ne soit pas donnée clairement à l'instrument qu'est le règlement,

en particulier pour assurer l'harmonisation complète dans des domaines relatifs à la réalisation du marché intérieur, ou encore, de l'impardonnable oubli de l'option des régimes facultatifs ou du rôle de l'autorégulation et de la corégulation ainsi que de la surprenante absence d'une quelconque référence au très intéressant travail mené à bien dans le cadre du CCR (cadre commun de référence) et des propositions en cours d'examen pour une harmonisation accrue du droit européen des contrats.

1.9 Mais le principal point faible de la communication est selon le CESE ce qui touche à l'application effective du droit de l'Union européenne; aussi appelle-t-il la Commission à engager une réflexion approfondie sur les origines et les causes essentielles des carences généralisées dans l'application de l'acquis communautaire, qui sont reconfirmées tous les ans dans les rapports relatifs à cette application, à prendre dûment en considération les multiples contributions et recommandations contenues dans ses différents avis et à entreprendre une étude systématique des mesures indispensables à un redressement radical de la situation actuelle.

## 2. Introduction: concept et antécédents

2.1 Conformément à la communication à l'examen, l'on entend par «réglementation intelligente» une réglementation:

- qui concerne l'ensemble du cycle politique, de la conception d'un acte législatif à la transposition, l'application, l'évaluation et la révision de ce dernier;
- qui reste une responsabilité partagée des États membres et des institutions européennes;
- dans laquelle l'opinion de ceux qui sont concernés au premier plan par la réglementation joue un rôle clé, la participation des citoyens et des parties prenantes devant être renforcée.

2.2 Selon la Commission, comme l'a répété avec insistance son représentant lors des réunions de préparation du présent avis du CESE, il s'agit d'un simple document d'orientation, à caractère non technique, raison pour laquelle il serait vain d'y chercher une véritable définition de ce que l'on entend par «réglementation intelligente».

2.3 En tout état de cause, l'initiative de «réglementation intelligente» à l'examen succède au programme «Mieux légiférer» à laquelle les institutions communautaires en général et la Commission en particulier ont consacré, non sans succès, une part importante de leurs efforts au cours des dix dernières années, comme le CESE, qui a toujours soutenu et encouragé cette initiative, l'a d'ailleurs reconnu dans plusieurs de ses avis <sup>(1)</sup>.

## 3. Observations générales

3.1 Le panorama actuel du droit communautaire requiert une réflexion approfondie sur sa conception, son élaboration, sa transposition et son application; sa révision et sa simplification méritent également de faire l'objet d'une même réflexion.

3.2 Le CESE estime par conséquent que ce thème mérite un débat élargi, auquel serait associée la société civile, non seulement parce que c'est elle qui ressent les conséquences de la législation communautaire mais également parce que sa participation peut contribuer de manière décisive à l'amélioration souhaitable du cadre réglementaire existant.

3.3 C'est dans ce contexte que la communication, même s'il s'agit uniquement d'un document d'orientation, ne semble pas être à la hauteur des besoins. En effet, si elle regorge de bonnes résolutions et de belles intentions, elle manque de mesures concrètes et d'instruments efficaces.

3.4 L'on pourrait dire de manière générale que, vu qu'il s'agit d'un document qui ne revêt qu'un caractère d'orientation, il devra être complété par un vrai programme dans lequel les objectifs seraient précisés, les mesures et les instruments concrètement définis et les impacts évalués. Ce programme devrait également définir les options et établir un rapport coûts /bénéfices.

3.5 Le CESE apprécie fortement le diagnostic qui sert de point de départ à la communication et les objectifs proposés. Sauf s'il s'agit uniquement d'un document d'orientation, il ne comprend pas pourquoi la dénomination «Mieux légiférer» a été remplacée par celle de «Réglementation intelligente».

3.6 Dans le même ordre d'idées, il est jugé opportun de réaffirmer les positions défendues par le CESE en la matière:

- a) une application plus stricte des principes du programme «Mieux légiférer»;
- b) la transparence à tous les niveaux de la formation du droit;
- c) un meilleur choix des instruments juridiques, en incluant des mécanismes d'autorégulation et de corégulation;
- d) le développement d'un système d'accompagnement plus systématique dans le contexte de la transposition des directives au niveau national;
- e) la prise en considération du nouveau rôle et des pouvoirs renforcés conférés par le traité de Lisbonne aux parlements nationaux;
- f) la nécessité de prévoir un recours plus fréquent de la Commission à ses communications interprétatives;
- g) un effort accru est également nécessaire au niveau de la simplification de la législation et de la codification.

## 4. Observations particulières

### A. Les points positifs

4.1 Dans le cadre d'un examen particulier, plusieurs points positifs dont le Comité se félicite et auxquels il souscrit peuvent être relevés dans la communication.

<sup>(1)</sup> JO C 48 du 15.2.2011, p. 107 et JO C 175 du 28.7.2009, p. 26.

4.2 Il s'agit tout d'abord des objectifs de renforcement du contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et d'amélioration de la qualité des textes juridiques, notamment grâce à une plus grande rigueur des analyses d'impact.

4.3 Il y a lieu de saluer également les intentions de poursuivre les programmes de simplification de la législation et de réduction, de 25 % au moins, des charges administratives inutiles.

4.4 Le Comité souscrit aussi à l'idée d'une évaluation ex post plus stratégique et intégrée, qui prenne en considération non seulement le cadre législatif mais également les répercussions économiques, sociales et environnementales significatives et qui ne soit pas menée uniquement au cas par cas et isolément pour chaque initiative législative.

4.5 Sont également bien accueillies toutes les initiatives visant à amener les États membres à assumer leurs responsabilisés dans le «processus» législatif existant, en associant les parlements nationaux, dans la mesure des nouvelles attributions qui leur sont confiées par le TFUE, à l'élaboration des textes juridiques, et ce en particulier s'agissant des dispositions de ses articles 8 à 13.

4.6 Le Comité se félicite par conséquent que la Commission se montre disposée non seulement à soutenir les différents organes et organismes des États membres qui interviennent dans la transposition et l'application de l'acquis communautaire, mais également à garantir la participation des citoyens et des autres parties prenantes aux discussions qui doivent avoir lieu dans chaque État membre dans le cadre du processus de préparation des actes législatifs de l'UE ainsi qu'à leur transposition dans les droits nationaux et leur articulation avec ceux-ci.

4.7 Le Comité se félicite tout particulièrement de la détermination de la Commission à faciliter les procédures relatives aux infractions et l'établissement de priorités, sans oublier le rôle du réseau SOLVIT, qui a besoin d'un nouvel élan pour une diffusion plus large et une plus grande crédibilité auprès des intéressés.

4.8 Le Comité salue en particulier l'allongement de la période de consultation publique de 8 à 12 semaines afin de «renforcer le rôle des citoyens et des parties prenantes», mesure qui, de l'avis du CESE, ne pourra pas être dissociée du contenu de l'article 11 du traité de Lisbonne, à titre de contribution à l'instauration d'une démocratie participative dans l'UE.

#### B. Ce qui peut être amélioré

4.9 Le CESE comprend les raisons qui ont conduit la Commission à estimer que le contrôle de l'analyse d'impact doit continuer à être réalisé par le comité interne qui en est actuellement chargé. Cependant, il ne peut ignorer les arguments de certains qui ont préconisé, lors de la consultation publique, que ce contrôle soit désormais effectué par un organisme extérieur indépendant. L'alternative pourrait être de créer une institution interne regroupant des représentants de tous les États membres. En tout état de cause, il y a lieu de renforcer le mandat du Comité d'analyses d'impact en le dotant du pouvoir d'exiger que les analyses d'impact soient menées à bien. De plus, ce comité n'a pas le pouvoir de mettre en attente le rapport d'impact et partant, la proposition législative y afférente, dans le cas où cette évaluation mettrait au jour des faiblesses majeures

du point de vue des travaux de recherche réalisés. Ces questions mériteraient de faire l'objet d'un débat plus approfondi dès lors que, comme le reconnaît la Commission, il s'agit de l'élément clé de ce système».

4.10 En outre, un rapport récent élaboré par la Cour des comptes de l'Union européenne conclut que la Commission européenne ne juge pas nécessaire de consulter sur les projets de rapports d'évaluation en dépit des demandes répétées en ce sens des parties prenantes. Or, une consultation à ce stade serait d'une plus grande utilité du point de vue des parties prenantes et permettrait d'alimenter le processus législatif associant le Conseil de ministres et le Parlement européen avec le «meilleur produit».

4.11 Le rapport de la Cour des comptes met aussi clairement en évidence que l'une des principales faiblesses du système d'analyses d'impact de l'UE tenait au fait qu'aussi bien le Parlement européen que le Conseil n'étudiaient pas systématiquement l'impact de leurs propres amendements. Le CESE appelle le Conseil et le Parlement européen à produire des résumés plus faciles à consulter de leurs propres analyses d'impact et à respecter l'accord interinstitutionnel <sup>(2)</sup>.

4.12 La communication ne fait pas la clarté sur les paramètres qui pourront être utilisés dans les analyses d'impact qu'elle souhaite effectuer <sup>(3)</sup>.

4.13 En ce qui a trait à une plus grande transparence du système, la Commission devrait préciser de quelle manière et avec quels moyens nouveaux elle compte y parvenir.

4.14 En ce qui concerne l'analyse d'impact sur les droits fondamentaux, il serait utile que la Commission définisse concrètement de quelle manière et avec quels moyens elle entend la mener à bien.

4.15 La crise financière et économique étant bien sûr à l'origine d'une prise de conscience de la nécessité de repenser le rôle de la régulation et de la réglementation des acteurs sur le marché, il est estimé que le nouvel exercice de «réglementation intelligente» devra être envisagé d'un point de vue sectoriel et que les secteurs de la finance, de la santé et de la sécurité sociale, notamment, devraient mériter une attention particulière dans la communication.

4.16 En ce qui a trait à l'exercice de ses pouvoirs en matière d'infractions, et en particulier aux «mesures d'organisation internes nécessaires à l'exercice effectif et impartial de sa mission, conformément au Traité» <sup>(4)</sup>, il est suggéré à la Commission de détailler les critères de priorité, les mécanismes d'examen des plaintes, les instruments spécifiques pour la détection officielle des infractions, ainsi que les moyens d'améliorer l'action des tribunaux nationaux et d'autres instruments complémentaires (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, modes alternatifs et extrajudiciaires).

<sup>(2)</sup> JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 44 du 11.02.2011, p. 23.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 725 final.

### C. Ce qui fait défaut

4.17 S'agissant de l'amélioration de la qualité des textes législatifs, l'absence de mention des critères et des paramètres pour l'évaluer est à déplorer.

4.18 En ce qui concerne la simplification de la législation, il manque des références à des mesures concrètes qui semblent évidentes, telles que:

- un effort de véritable codification qui ne se limite pas à une compilation de textes;
- la publication de textes complets après leur révision et leur modification, au lieu d'un simple «collage» et du renvoi à des articles de différents actes législatifs.

4.19 Il n'est pas opté clairement pour le choix du règlement par opposition à l'utilisation de directives, alors que cette orientation figure dans la stratégie Europe 2020.

4.20 Aucun lien n'est établi avec le travail extrêmement intéressant réalisé concernant le CCR (cadre commun de référence) et les récentes propositions de la Commission, actuellement à l'examen, pour une harmonisation accrue du droit européen des contrats <sup>(5)</sup>.

4.21 Il n'est pas fait référence à la nécessité de considérer, de manière systématique, l'option du «28<sup>e</sup> régime» dans le cadre des initiatives «Mieux légiférer» <sup>(6)</sup>.

4.22 Il est également surprenant que le rôle de l'autorégulation et de la corégulation ne soit pas mentionné, pas plus que l'étude préalable nécessaire de ce qui peut avantageusement être résolu à travers des normes non contraignantes («soft law») plutôt qu'en recourant à la réglementation.

4.23 Mais la plus grande faiblesse de la communication réside dans les aspects liés à l'application du droit communautaire. À cet égard, le CESE aimerait attirer l'attention sur ses avis en la matière <sup>(7)</sup>, et sur les conclusions de la récente conférence de la présidence belge consacrée à cette question <sup>(8)</sup>.

4.24 Particulièrement significatif à cet égard, le rapport de la Commission sur l'application du droit communautaire du 1<sup>er</sup>

janvier 2010 <sup>(9)</sup>, dans lequel il est encore fait état, malgré une légère amélioration par rapport à l'année précédente, d'un pourcentage moyen de retard dans les transpositions de l'ordre de 51 % et d'une durée moyenne de 24 mois pour les procédures d'infraction.

4.25 À cet égard, la Commission ne mentionne pas certaines des causes essentielles de l'application défailtante généralisée de l'acquis communautaire dans les États membres, auxquelles le CESE s'est abondamment référé, ce qui ne saurait se justifier que parce que le document à l'examen a uniquement une vocation d'orientation. En tout état de cause, compte tenu de leur importance dans un cadre réglementaire plus intelligent, il convient de rappeler:

- a) l'intégration incorrecte ou incomplète des dispositions juridiques communautaires dans les droits des États membres, où elles sont souvent considérées comme indésirables et contraires aux traditions et aux intérêts nationaux;
- b) 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;
- c) la tendance persistante à vouloir ajouter aux dispositions juridiques communautaires de nouveaux dispositifs réglementaires inutiles ou à ne choisir que certaines parties de celles-ci (phénomènes connus du «gold-plating» et du «cherry-picking»). Il convient même de conseiller que, outre les «tableaux de concordance» mentionnés dans l'accord inter-institutionnel <sup>(10)</sup> et dans l'accord-cadre entre la Commission et le PE, que les États membres doivent élaborer, ceux-ci soient contraints d'indiquer précisément les dispositions de leurs lois de transposition qui constituent des cas de surréglementation;
- d) un manque de préparation spécifique des autorités nationales pour comprendre et faire appliquer l'acquis communautaire;
- e) des lacunes de formation spécifique en droit communautaire chez certains juges et autres intervenants du système judiciaire (avocats, fonctionnaires de la justice, etc.), qui conduisent parfois à une application erronée des dispositions juridiques transposées dans le droit national ou à la non-application de celles-ci ou encore à l'application de dispositions «parallèles» des droits nationaux;
- f) le manque de mesures de coopération administrative élargies de telle sorte à associer les organisations de la société civile, en particulier les associations de défense des consommateurs;
- g) la non-prévision ou la non-harmonisation du droit sanctionnateur, qui a été laissé à l'appréciation des États membres.

<sup>(5)</sup> Livre vert relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises (COM(2010)348 final).

<sup>(6)</sup> Voir l'avis d'initiative du CESE sur le 28<sup>e</sup> régime (JO C 21 du 21.1.2011, p. 26) ainsi que les références faites à cette méthode dans de récents rapports importants, tels que le rapport Monti «Une nouvelle stratégie pour le marché unique» du 09.05.2010, le rapport Felipe González «Projet Europe 2030», du 08.05.2010 ou le rapport Lamassoure «Le citoyen et l'application du droit communautaire», du 08.06.2008.

<sup>(7)</sup> Cf. JO C 24 du 31.1.2006, p. 52, et JO C 18 du 19.1.2011, p. 100.

<sup>(8)</sup> Conférence à haut niveau sur la protection des consommateurs (Bruxelles, le 22.09.2010).

<sup>(9)</sup> COM(2010) 538 final, 27<sup>e</sup> rapport annuel sur l'application du droit communautaire (2009).

<sup>(10)</sup> JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

4.26 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 au sein des États membres que l'action de la Commission devrait porter en priorité. Dans ce domaine, il conviendrait d'intensifier 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.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

## Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert — Politique en matière d'audit: les leçons de la crise*»

COM(2010) 561 final

(2011/C 248/16)

Rapporteur: **M. MORGAN**

Le 13 octobre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«*Livre vert – Politique en matière d'audit: les leçons de la crise*»

COM(2010) 561 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

#### 1.1 Vue d'ensemble

1.1.1 Le Livre vert est intitulé «Politique en matière d'audit: les leçons de la crise». Le CESE estime que l'ampleur de la crise est imputable au fait qu'aucune des parties concernées n'a agi comme elle aurait dû, en particulier les conseils d'administration des banques. Compte tenu de la défaillance de ces derniers, les autorités de régulation et de supervision, ainsi que les auditeurs légaux, auraient dû détecter les problèmes qui ont provoqué la crise, ce qu'ils n'ont pas fait. L'UE a déjà abordé les questions de la régulation et de la supervision. Une révision du rôle des auditeurs légaux est manifestement nécessaire. Le CESE avait d'ailleurs appelé à un tel réexamen dans son avis sur le rapport De Larosière<sup>(1)</sup> en 2009. Au-delà du rôle de l'audit, le Livre vert traite de questions telles que la gouvernance, la surveillance et la concentration. Le CESE convient que ces aspects ont une réelle influence sur les performances des auditeurs au cours de la crise.

1.1.2 Le Livre vert pose 38 questions. Trois questions portent sur des thèmes très controversés: la question 18 sur les appels d'offre obligatoires, la question 28 sur les audits conjoints, et la question 32 sur l'idée de revenir sur la concentration des «quatre grands», (*Big Four*). Dans chacun de ces cas, quelle que soit la politique que la Commission envisage d'adopter, le CESE insiste pour qu'une analyse d'impact rigoureuse soit réalisée avant toute décision.

#### 1.2 Rôle de l'auditeur

1.2.1 Le rôle de l'auditeur légal, tel qu'actuellement défini et mis en œuvre, n'est pas adapté à sa finalité. Le comité d'audit ou de surveillance est le pendant indispensable de l'auditeur légal. Le renforcement de l'indépendance de l'auditeur externe et la réforme du comité d'audit ou de surveillance sont les éléments essentiels des propositions formulées dans le présent avis.

1.2.2 Le CESE propose que la directive de 2006 sur l'audit soit modifiée afin de renforcer le rôle du comité d'audit ou de surveillance:

- une majorité des membres du comité et son président doivent être indépendants;
- la compétence de certains membres de ces comités doit être en rapport avec les caractéristiques sectorielles de l'entreprise concernée, en particulier dans le secteur bancaire;
- le comité d'audit ou de surveillance ne devrait pas se contenter de contrôler, mais assumer effectivement la responsabilité de l'intégrité du processus d'audit.

1.2.3 S'agissant du modèle dualiste de gouvernance d'entreprises fondé à la fois sur un conseil d'administration et un conseil de surveillance, le CESE se prononce pour un renforcement du lien entre l'auditeur légal et le conseil de surveillance.

1.2.4 D'une manière générale, le CESE estime qu'il convient d'apporter les améliorations suivantes:

- affiner le descriptif des tâches des auditeurs et la responsabilité qui en découle pour eux,
- rendre leurs rapports plus clairs et compréhensibles, en particulier pour ce qui concerne les risques existants,
- développer l'audit dans le sens d'un contrôle de l'entreprise (viabilité de son modèle d'activité, robustesse financière, visibilité et traitement des risques auxquels elle est confrontée),

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

— renforcer la communication en cours d'exercice entre l'auditeur et les organes de contrôle de l'entreprise dès le stade du déroulement de l'audit.

### 1.3 Gouvernance et indépendance

Le CESE ne soutient pas l'idée d'une rotation obligatoire, mais il convient que le recours répété dans le temps à une société d'audit légal doit être limité par l'obligation de lancer un appel d'offres à un intervalle de six à huit ans pour renouveler le contrat d'audit. La possibilité pour les auditeurs légaux de fournir à leurs clients des services autres que d'audit doit être strictement contrôlée en faisant l'objet d'une autorisation expresse du comité d'audit ou du comité de surveillance tandis que dans le cas des grandes sociétés, la fourniture de conseils sur les risques, ainsi que la prestation de services d'audit interne doivent être interdits en raison du conflit d'intérêt qu'ils font naître. L'offre de conseil fiscal doit être restreinte si le risque existe d'un conflit d'intérêts important.

### 1.4 Surveillance

Les auditeurs et les autorités de surveillance devraient avoir l'obligation statutaire de se rencontrer régulièrement. Cela s'avère particulièrement nécessaire dans le cas des banques d'importance systémique.

### 1.5 Concentration

La concentration de la majeure partie du marché de l'audit des grandes sociétés entre les mains des « quatre grands » constitue un oligopole. Il existait cinq sociétés avant qu'Arthur Andersen ne fasse faillite. Une autre faillite serait impensable. Le CESE recommande de mener une action à court terme, par le recours aux « dispositions testamentaires » (« living wills »), pour atténuer les effets de l'éventuelle faillite d'une société. À plus long terme, le Comité estime qu'une reconfiguration du marché est nécessaire. Il recommande que les autorités nationales de la concurrence soient saisies du cas de cet oligopole, en commençant par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

### 1.6 Marché européen

La création d'un marché européen efficace de l'audit légal des comptes est un objectif souhaitable, mais les différences dans les domaines fiscal, juridique et linguistique restent des obstacles redoutables. Une certaine rationalisation est possible.

### 1.7 Simplification pour les PME

Les PME ont des formes et des tailles multiples. En cas d'investissements externes, de facilités bancaires importantes, ou de sérieuses préoccupations de la part de clients ou de fournisseurs concernant la pérennité de leur chaîne de valeur, il est difficile d'envisager des simplifications.

### 1.8 Coopération internationale

Le CESE considère qu'il est impératif de coopérer au niveau international, ce qui exige le lancement d'initiatives en collaboration avec le Conseil de stabilité financière (*Financial Stability Board* – FSB) et le G-20, les actions les plus immédiates devant néanmoins être menées avec les États-Unis par l'intermédiaire du G-8.

### 1.9 Gouvernement d'entreprise

Le CESE regrette que le Livre vert sur la politique en matière d'audit ne comporte pas un chapitre sur le gouvernement d'entreprise. Un Livre vert sur ce thème (COM(2011) 164 final) vient d'être publié. Il est impératif que la Commission intègre ses propositions sur le gouvernement d'entreprise dans ses propositions en matière d'audit. Ces questions sont indissociables en ce qui concerne la véracité des comptes des sociétés.

## 2. Introduction

2.1 Aux termes de la législation existante, le conseil d'administration d'une société a l'obligation d'en tenir la comptabilité et de présenter une image fidèle de sa situation. Les grandes sociétés sont tenues d'appliquer les normes IFRS en matière de comptabilité. La responsabilité qui incombe aux auditeurs est de donner une opinion quant à la fidélité et la véracité de l'image donnée par le conseil et d'indiquer si les normes IFRS ont été respectées. Le rapport des administrateurs et l'avis des auditeurs légaux sont publiés tous deux dans le rapport annuel et les comptes de l'entreprise. Les rapports annuels d'avant la crise, élaborés par des dirigeants de banques, ne contenaient aucun avertissement quant à son émergence et les auditeurs légaux avaient continué de décerner leur satisfecit à ces documents. Le principal enseignement de la crise est que cette situation doit changer. Le CESE est d'avis que ce changement doit être axé sur le comité d'audit ou de surveillance, ainsi que sur la sauvegarde de l'indépendance de l'auditeur légal.

2.2 Les déclarations des administrateurs et des auditeurs légaux qui figurent dans les rapports annuels donnent un reflet du statu quo. Le Comité a également examiné des rapports d'audits légaux établis en France, en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. Dans tous les États membres, les auditeurs légaux se focalisent sur les procédures et les processus. Dans l'ensemble de l'UE, les auditeurs font référence à la conformité aux normes IFRS. D'aucuns craignent aujourd'hui que le simple contrôle formel du respect des normes IFRS ne laisse aucune place au jugement de l'auditeur concernant certains aspects de la comptabilité et de l'audit.

2.3 En examinant, dans leur traduction anglaise, les avis d'audit émis en Allemagne par l'un des Big Four sur les comptes 2009 de la Deutsche Bank, de Munich Re et de BMW, pour se limiter à ces trois entreprises, on constate qu'ils sont formulés pratiquement dans les mêmes termes, alors qu'il s'agit de trois sociétés fort différentes. Du fait de cette tendance à utiliser des formules stéréotypées, le contenu même de l'audit est voilé aux yeux de l'utilisateur. L'auditeur légal confirme que les procédures adéquates ont bien été suivies mais il n'apporte aucun élément attestant de l'intensité de l'audit. Le CESE estime que des changements sont indispensables pour s'assurer que les rapports d'audit font passer le contenu avant la forme.

2.4 Les auditeurs externes se fondent dans une large mesure sur les systèmes de contrôle interne de leurs clients, une grande part des travaux d'audit étant centrée sur le contrôle de l'intégrité de ces systèmes. Les sociétés d'une certaine taille disposent de fonctions d'audit interne en bonne et due forme, qui sont déconnectées des tâches financières et font directement rapport au comité d'audit. L'audit interne a la responsabilité de vérifier

l'intégrité des dispositifs de contrôle interne. Certaines entreprises sous-traitent leur audit interne à des tiers. Dans ce cas, les prestations qui font l'objet de cette sous-traitance ne devraient jamais être fournies par la société d'audit externe qu'elles ont choisie. Il incombe au comité d'audit ou de surveillance d'assurer l'indépendance de la fonction d'audit interne et, par extension, l'intégrité du système de contrôle interne.

2.5 Si l'audit procure des garanties sur l'information financière contenue dans les comptes annuels des sociétés, il n'exprime actuellement aucun avis particulier sur leurs décisions économiques. L'une des enseignements tirés de la crise est que dans leurs rapports, les administrateurs devraient mettre en évidence dans leurs rapports la situation sous-jacente de leurs activités économiques, notamment en évaluant les «risques», et que les auditeurs devraient fournir un niveau d'assurance concernant ces déclarations. C'est pourquoi les auditeurs légaux ne devraient pas conseiller leurs clients sur l'évaluation et la gestion du risque <sup>(2)</sup>.

2.6 Au vu des carences et des échecs qui ont affecté le dispositif actuel d'information des actionnaires et des parties prenantes et, plus particulièrement, à la lumière du sort que certaines banques ont connu durant la crise, un large mouvement s'est dessiné en faveur d'un accroissement du rôle du comité d'audit ou de surveillance. Au Royaume-Uni, par exemple, le Conseil sur l'information financière (FRC), a préconisé de fonder la réforme en la matière sur les bases suivantes:

- établir des rapports descriptifs de meilleure qualité, notamment en ce qui concerne la stratégie d'affaires et la gestion des risques,
- reconnaître plus largement l'importance des comités d'audit et, en conséquence, insister davantage sur leur contribution, s'agissant de garantir l'intégrité des rapports financiers,
- instaurer davantage de transparence dans la manière dont les comités d'audit s'acquittent de leurs responsabilités concernant l'honnêteté du rapport annuel, y compris en supervisant les auditeurs externes,
- donner des informations plus fournies sur la procédure d'audit, tant aux comités d'audit qu'aux investisseurs, et élargir le champ des responsabilités confiées aux auditeurs,
- élargir l'accessibilité des rapports annuels en utilisant les moyens technologiques.

2.7 Le CESE reprend ces principes à son compte. Ils ont les implications suivantes:

1. Les *administrateurs* devront décrire de manière plus détaillée les dispositions qu'ils prennent pour garantir la fiabilité de l'information sur laquelle s'appuient et l'équipe dirigeante de

<sup>(2)</sup> La gestion du risque nécessite de recenser, d'évaluer et de hiérarchiser les risques (définis dans la norme ISO 31000 comme les effets de l'incertitude sur la réalisation des objectifs, qu'ils soient positifs ou négatifs), et ensuite d'utiliser des ressources de manière économique et coordonnée pour réduire, surveiller et contrôler la probabilité et/ou l'incidence d'événements malheureux ou pour tirer parti au maximum des possibilités qui s'offrent. Les stratégies pour gérer les risques consistent notamment à transférer le risque à une autre partie, à éviter les risques, à réduire les effets négatifs des risques et à accepter tout ou partie des conséquences d'un risque particulier (source: Wikipedia.org).

leur société et leur propre gestion de cette entreprise; de même, il conviendra qu'ils assurent une plus grande transparence en ce qui concerne ses activités et tout risque qui y est associé.

2. Les *auditeurs légaux* auront à fournir des rapports qui comprendront un chapitre sur l'exhaustivité et la solidité du rapport fourni par le comité d'audit et qui repéreront dans le rapport annuel tous les éléments dont ils estiment qu'ils sont incorrects ou incohérents avec les informations contenues dans les états financiers ou obtenues durant leur audit.
3. La puissance grandissante des *comités d'audit ou de surveillance* pour amener l'équipe de gestion et les auditeurs à rendre des comptes devra être renforcée par une transparence accrue, grâce à des rapports plus fournis, où ils expliqueront notamment comment ils se sont acquittés de leurs devoirs concernant la sincérité du rapport annuel et d'autres aspects de leur mission, comme la supervision du processus d'audit externe et la désignation des auditeurs légaux externes.

2.8 En ce qui concerne les comités d'audit, la directive européenne de 2006 sur les contrôles légaux contient les dispositions suivantes:

Chaque entité d'intérêt public doit être dotée d'un comité d'audit. Les États membres déterminent si les comités d'audit doivent être composés de membres non exécutifs de l'organe d'administration et/ou de membres de l'organe de surveillance de l'entité contrôlée et/ou de membres nommés par l'assemblée générale des actionnaires de l'entité contrôlée. Au moins un membre du comité d'audit doit être indépendant et compétent en matière de comptabilité et/ou d'audit.

Sans préjudice des responsabilités des membres de l'organe d'administration, de gestion ou de surveillance ou des autres membres nommés par l'assemblée générale des actionnaires de l'entité contrôlée, le comité d'audit est notamment chargé des missions suivantes:

1. suivi du processus d'élaboration de l'information financière;
2. suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, d'audit interne, le cas échéant, et de gestion des risques de la société;
3. suivi du contrôle légal des comptes annuels et des comptes consolidés.

2.8.1 Le CESE estime que, tout en conservant les dispositions existantes en matière de codécision, il y a lieu, pour matérialiser les principes et préceptes énumérés dans les paragraphes 2.8 et 2.9, de modifier ces instructions, en prescrivant qu'une majorité des membres de ces comités et leurs présidents devront être indépendants.

2.8.2 Une simple exigence de compétence en matière de comptabilité et/ou d'audit est insuffisante. La compétence de certains membres de ces comités doit être en rapport avec les caractéristiques sectorielles de l'entreprise concernée, en particulier dans le secteur bancaire.

2.8.3 Le CESE estime que le comité d'audit ou de surveillance ne devraient pas se contenter de contrôler, mais devraient assumer effectivement la responsabilité de l'intégrité de ces processus, conformément aux principes et règles détaillés aux paragraphes 2.6 et 2.7.

2.9 S'il est acquis que les administrateurs sont responsables des états financiers, il convient d'apporter quelques précisions quant à leurs rôles et responsabilités s'agissant de la véracité desdits états. Par exemple, les administrateurs certifient qu'ils ont procédé à toutes les vérifications nécessaires pour leur permettre de se porter garant des comptes en conscience. Or, peut-on croire que les conseils d'administration des banques ont procédé aux vérifications nécessaires avant la crise? Avaient-ils la moindre idée de leurs risques de liquidité, de la faiblesse de leurs actifs associés à des créances hypothécaires ou des risques inhérents à leurs encours de prêts? À l'avenir, les banques et d'autres sociétés devront veiller à ce que les administrateurs nommés au conseil d'administration soient munis des compétences adéquates et qu'ils disposent d'une meilleure compréhension de leurs rôle et responsabilités.

2.10 La réussite de la mise en œuvre des principes détaillés au paragraphe 2.6 nécessitera une révision plus globale du gouvernement d'entreprise. Il est indispensable que soient intégrées les conclusions des Livres verts sur le gouvernement d'entreprise et sur la politique en matière d'audit, afin qu'il n'y ait aucun hiatus entre eux.

2.11 En résumé, si les administrateurs ont pour responsabilité de présenter une image fidèle de la situation des affaires, les auditeurs légaux doivent être certains qu'une image fidèle a été présentée. La limitation de la responsabilité est un privilège extraordinaire dont jouissent les sociétés anonymes. L'audit légal est conçu pour garantir que ce privilège ne donne pas lieu à des abus. Les actionnaires, les détenteurs d'obligations, les banques et les autres créanciers sont directement exposés sur le plan financier. Ils sont directement tributaires de la sincérité des états financiers. Les revenus d'autres parties prenantes, qu'il s'agisse des employés, des clients ou des fournisseurs, sont tributaires de la poursuite des activités de la société. Lors de la crise bancaire, les auditeurs légaux ont failli à leur tâche, de même que d'autres parties responsables. L'audit ne peut être exempté des mesures de réforme et de surveillance introduites dans d'autres secteurs du système financier. Le statu quo n'est pas envisageable.

### 3. Questions

#### 3.1 Introduction

1) **Avez-vous des remarques d'ordre général à formuler sur l'approche suivie par le présent Livre vert et sur son objet?**

Se référer à la section 1 du présent avis.

2) **Estimez-vous qu'il est nécessaire de mieux définir la fonction sociale de l'audit en ce qui concerne la véracité des états financiers?**

La véracité des états financiers est la condition *sine qua non* dans une société qui dépend largement des performances des entreprises à responsabilité limitée dans une économie de marché. Il y va de l'intérêt général que les entreprises survivent et prospèrent. Les intérêts qui en dépendent sont complexes dans leur multiplicité: actionnaires, détenteurs d'obligations, banques et

autres créanciers tributaires des états financiers pour juger de la sûreté de leurs investissements et de leurs prêts; salariés tributaires des états financiers pour évaluer la sécurité de leurs emplois et de leurs traitements; autres parties prenantes dépendant des états financiers pour estimer la sûreté de l'entreprise en tant qu'employeur, fournisseur ou client; populations locales et pouvoirs publics locaux et nationaux qui se fondent sur les comptes pour mesurer la contribution de l'entreprise à la richesse commune et sa capacité à payer des impôts.

Outre ces considérations, les banques et les autres institutions de crédit jouent un rôle fondamental dans le fonctionnement de l'économie de marché. Lors de la crise financière, les banques ont failli à leur mission, qui est de faire circuler les capitaux dans l'économie. En conséquence, la véracité de leurs états financiers antérieurs à la crise a été, à juste titre, remise en question. Des états financiers véridiques et fidèles constituent le fondement de l'organisation politique, sociale et économique de l'Union européenne. Les sociétés qui réalisent des audits légaux sont responsables de la sauvegarde de l'intérêt général.

3) **Estimez-vous qu'il est possible d'améliorer encore le niveau général de la «qualité de l'audit»?**

Oui: les rapports d'audit ne sont pas pertinents. Ils ne reflètent pas les travaux des auditeurs légaux. Avec l'avènement des normes IFRS, les comptes audités sont également susceptibles d'être moins pertinents, en particulier dans le cas des banques.

#### 3.2 Rôle de l'auditeur

4) **Estimez-vous que les audits devraient fournir des assurances quant à la santé financière des entreprises? Les audits sont-ils adaptés à cette fin?**

En l'état actuel, les audits ne sont pas adaptés à cette fin. La situation financière d'une entreprise est fonction de la résilience de son modèle d'activité commerciale. Il appartient au premier chef aux institutions et aux analystes de tester ce modèle, et non aux auditeurs légaux. Quoi qu'il en soit, des changements doivent être apportés. Les administrateurs doivent établir des rapports plus transparents du point de vue de la santé réelle de l'entreprise. Il devrait alors incomber aux auditeurs légaux de fournir une assurance externe sur ces informations. À cette fin, ils devront faire preuve d'une compréhension des risques inhérents au niveau sectoriel qui semble avoir fait défaut à mesure que les actifs bancaires devenaient de plus en plus complexes. Dans ce contexte, une explication devrait accompagner les appréciations formulées afin de confirmer la continuité des activités de l'entreprise.

5) **Pour réduire le décalage entre les attentes et la réalité et pour clarifier le rôle de l'audit, la méthode d'audit employée devrait-elle être mieux expliquée aux utilisateurs?**

Oui. Dans le rapport et les comptes, les auditeurs rédigent de brèves observations qui sont toutefois axées sur les processus et ne disent rien de leurs constatations, de leurs préoccupations ou de leur jugement. Il ne s'agit pas seulement d'expliquer la méthodologie. Les administrateurs doivent fournir des explications sur leurs appréciations et leurs décisions, les auditeurs

légaux devant alors expliquer le processus par lequel ils parviennent à la conclusion que les comptes donnent bien une image véridique et fidèle de la situation. Dans ce cadre, il est important de veiller à ce que les auditeurs légaux ne recourent pas une fois de plus à un langage stéréotypé.

**6) Le «scepticisme professionnel» devrait-il être renforcé? Si oui, comment?**

Le scepticisme professionnel peut être renforcé par la formation, une expérience en dehors de l'audit, l'examen par des pairs des conclusions des audits et l'autorité des associés d'audit. En outre, la transparence accrue demandée aux auditeurs dans le cadre des propositions du chapitre 2 requerra de ces derniers un scepticisme professionnel plus rigoureux que jusqu'à présent. Celui-ci serait renforcé par la mise en place d'un organe disciplinaire professionnel dans chaque État membre.

L'indépendance économique contribuerait probablement à renforcer encore le scepticisme professionnel. L'ampleur des services autres que d'audit fournis aux clients devrait être examinée et faire l'objet d'une évaluation critique par le comité d'audit ou de surveillance afin d'empêcher tout conflit d'intérêts entre l'exercice du scepticisme professionnel et la conservation de recettes conséquentes provenant du client. Il est également possible que ce scepticisme serait renforcé si des appels d'offres obligatoires (question 18) réduisaient la probabilité que la société d'audit conserve son mandat durant une période étendue.

**7) Faut-il faire évoluer la perception négative des réserves dans les rapports d'audit? Si oui, comment?**

Non. Les actionnaires et parties prenantes doivent être préoccupés par les réserves des auditeurs légaux à l'égard du rapport des administrateurs. Cependant, une communication plus transparente des administrateurs et/ou du comité d'audit ou de surveillance est de nature à permettre aux actionnaires de mieux comprendre pourquoi un auditeur légal a émis des réserves dans un rapport d'audit.

Dans le cas des banques, la formulation de réserves peut susciter une crise de confiance susceptible d'avoir des conséquences de nature systémique. C'est pourquoi les inquiétudes des auditeurs doivent être notifiées dès que possible aux autorités de régulation et de surveillance afin que les problèmes potentiels puissent être traités rapidement.

**8) Quelles autres informations devraient être fournies aux parties prenantes externes et comment?**

Les auditeurs légaux ont une responsabilité envers les actionnaires, et par extension à l'égard des employés et des autres parties prenantes. Ils n'adressent pas de rapport séparé aux parties prenantes. La société est responsable des informations fournies à ces dernières. Comme cela est proposé au chapitre 2, tant les administrateurs que les auditeurs devraient fournir davantage d'informations aux instances de contrôle de l'entreprise, aux actionnaires, aux employés et aux autres parties prenantes et témoigner d'une plus grande transparence.

En outre, le CESE préconise que, du moins dans les rapports d'audit qui ne sont pas rendus publics, l'auditeur se prononce sans ambiguïté sur les risques constatés. L'auditeur devrait donner des informations qui rendent visibles les risques potentiellement fatals. Il pourrait inclure la prévision de scénarios possibles, les analyses de sensibilité, exposer les principaux paramètres susceptibles d'influencer les risques ainsi que les niveaux et la probabilité des dommages. S'agissant des méthodes comptables, les effets sur les avoirs, les finances et les bénéfices de l'entreprise devraient être présentés de manière plus transparente.

**9) Le dialogue entre auditeurs externes, auditeurs internes et comité d'audit est-il approprié et régulier? Si ce n'est pas le cas, comment cette communication peut-elle être améliorée?**

La crise bancaire laisserait supposer que le dialogue n'a pas toujours été approprié et régulier, mais dans bien des cas, il l'a été. Un rôle accru du comité d'audit induirait une meilleure communication.

**10) Estimez-vous que les auditeurs devraient contribuer à garantir la fiabilité des informations fournies par les entreprises dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale?**

Éventuellement, mais pas avant l'adoption d'un accord au niveau de l'UE sur les normes en matière d'information.

**11) L'auditeur devrait-il communiquer de manière plus régulière avec les parties prenantes? Par ailleurs, le délai entre la clôture de l'exercice et la date de l'opinion d'audit devrait-il être réduit?**

Les parties prenantes font l'objet de la question 8. Le délai ne pose pas de problème.

**12) Quelles autres mesures devraient être envisagées afin d'augmenter la valeur des audits?**

La Commission doit procéder à un réexamen de l'incidence de l'introduction des normes IFRS, en particulier en ce qui concerne les banques. D'aucuns s'inquiètent du fait que, dans les IFRS, la prudence et le «conservatisme comptable» ont été supplantés par les procédures et le respect des normes. Il s'avère qu'en limitant la capacité des auditeurs à exercer un jugement prudent, les IFRS offrent moins d'assurance. Ces normes présentent également des défauts particuliers, par exemple l'impossibilité de prendre en compte des pertes escomptées.

Des éléments probants, communiqués à la chambre des Lords du Royaume-Uni concernant la concentration du marché de l'audit, ont permis de constater que les faiblesses des IFRS étaient particulièrement graves en ce qui concerne l'audit des banques <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Rapport de la chambre des Lords publié le 15 mars 2011, «Auditors: Market concentration and their role» (Auditeurs: la concentration du marché et leur rôle), volume 1, page 32 (<http://www.parliament.uk/hleconomicaaffairs>).

*Les normes internationales d'audit (ISA)*

**13) Quel est votre point de vue sur l'introduction des normes ISA dans l'UE?**

Favorable. Mais il convient dans ce contexte de veiller à une stricte neutralité à l'égard des systèmes juridiques.

**14) L'utilisation des normes ISA devrait-elle être obligatoire dans l'ensemble de l'UE? Si oui, faut-il adopter une approche par approbation des normes, analogue à celle employée pour les normes internationales d'information financière (IFRS)? À titre d'alternative, étant donné que les normes ISA sont actuellement utilisées de manière généralisée dans l'UE, leur utilisation doit-elle être favorisée par des instruments juridiques non contraignants (recommandation, code de conduite)?**

Oui, éventuellement au moyen d'un règlement.

**15) Les normes ISA doivent-elles faire l'objet d'adaptations supplémentaires en fonction des besoins des PME et des PMC?**

Pas nécessaire.

*3.3 Gouvernance et indépendance des sociétés d'audit*

**16) Y a-t-il conflit lorsque l'auditeur est désigné et rémunéré par l'entité auditée? Quelles autres solutions conseillerez-vous dans ce contexte?**

Il existe un conflit potentiel, mais qui est gérable. Il est nécessaire d'instaurer une plus grande transparence lors de la désignation et de la redésignation des auditeurs légaux, et cette proposition figure au chapitre 2. La désignation par l'entreprise (comité d'audit ou de surveillance et actionnaires) permet de sélectionner l'auditeur qui est le mieux à même de répondre aux besoins particuliers de cette entreprise, par exemple la nécessité de connaître le secteur d'activités ou d'avoir une envergure internationale.

**17) Une désignation par un tiers serait-elle justifiée dans certains cas?**

Non. Pas dans des circonstances normales. Toutefois, la question pourrait se poser dans le cas d'institutions d'importance systémique, comme les grandes banques. Des autorités de surveillance qui sont en contact régulier avec les auditeurs légaux de ce type d'institutions et se montrent insatisfaites de leurs performances ou de leur indépendance devraient être habilitées à demander à l'institution de procéder à un changement. Il ne doit s'agir que d'un pouvoir de réserve, dans la mesure où une société consciente d'un problème de surveillance effectuerait probablement ce changement elle-même.

**18) Le recours répété à une société d'audit donnée devrait-il être limité dans le temps? Si oui, quelle serait la durée maximale pendant laquelle la même société d'audit pourra être désignée?**

Dans sa réponse à cette question, le CESE tient tout d'abord à formuler un avertissement: toute proposition de modification du *statu quo* doit faire l'objet d'une analyse d'impact rigoureuse.

De par la rotation des équipes d'audit et de leurs responsables et le renouvellement normal des présidents, PDG et directeurs financiers, il existe, au niveau individuel, un «roulement» tout

à fait approprié des relations. Le problème se pose au niveau de la relation d'entreprise à entreprise, avec la nécessité pour l'auditeur légal de conserver ses clients et le souhait du client de garder un auditeur avec lequel il se sent à l'aise. Ces relations à long terme peuvent menacer l'indépendance et le scepticisme professionnel.

Le CESE ne soutient pas l'idée qu'un mécanisme de rotation obligatoire limite des missions d'audit, mais recommande que les grandes sociétés soient tenues de lancer un appel d'offres tous les six à huit ans pour renouveler le contrat d'audit. L'appel d'offres devrait être envoyé à au moins une société parmi les «quatre grands». Un tel exercice ne conduira pas nécessairement à un changement d'auditeur légal. Il importe dès lors que la procédure soit transparente. Le comité d'audit devrait expliquer sur quelle base se fonde son appel d'offres et la décision prise. Dans ce cadre, il devrait également organiser une réunion avec les principaux actionnaires.

**19) La fourniture de services autres que d'audit par des sociétés d'audit devrait-elle être interdite? Une telle interdiction devrait-elle s'appliquer à toutes les sociétés et leurs clients ou uniquement à certains types d'entités, comme les établissements financiers d'une importance systémique?**

Aucune restriction ne devrait être appliquée aux sociétés d'audit fournissant des services autres que d'audit aux entreprises autres que leurs clients d'audit légal mais ces services ne devraient être fournis aux clients d'audit légal que moyennant l'autorisation expresse du comité d'audit ou de surveillance. Pour renforcer l'indépendance de l'audit légal de grandes sociétés, l'auditeur légal ne doit pas fournir à son client de conseils sur ou les risques, et ne doit pas être non plus l'auditeur interne. L'offre de conseil fiscal doit être restreinte si le risque existe d'un conflit d'intérêts important. Dans l'ensemble, les services autres que l'audit comprennent soit la consultance soit la comptabilité. La consultance est moins susceptible que la comptabilité de donner lieu à un conflit d'intérêts par rapport à l'audit légal. Le comité d'audit devrait donner son accord pour tout service autre que l'audit, fourni par l'auditeur légal, et prévenir les conflits d'intérêts. Les comités devraient également surveiller la valeur totale de ces services autres que l'audit et ce montant devrait figurer dans le rapport annuel.

Dans le cas des PME, un régime plus souple peut être envisagé. Les PME ont des formes et des tailles multiples. Dans de nombreux cas, il pourrait se justifier que la société effectuant l'audit légal fournisse des conseils en matière de fiscalité et de risques.

**20) La proportion maximale des honoraires qu'un cabinet d'audit peut recevoir d'un seul client devrait-elle être réglementée?**

Il ne peut être répondu à cette question qu'en tenant compte du total des revenus de chaque société d'audit à l'échelon national. Le seuil actuel de 15 % des honoraires des cabinets d'audit nationaux provenant d'un seul client, tel qu'il est fixé dans le code de déontologie du Conseil des normes internationales de déontologie comptable, est sensé étant donné que les honoraires sont fonction de la taille et de la complexité de l'entreprise soumise à l'audit. Les clients font tout pour les faire baisser. Les honoraires payés à la société d'audit pour des prestations autres que l'audit devraient être comptabilisés de façon distincte.

**21) Devrait-on introduire de nouvelles règles concernant la transparence des états financiers des sociétés d'audit?**

Oui, mais ces règles doivent prendre en compte le fait que les réseaux des quatre grandes sociétés d'audit sont composés d'entreprises nationales distinctes plutôt que d'une seule entité. Les sociétés d'audit devraient publier leurs comptes, exactement comme le font les entreprises qu'elles contrôlent.

**22) Quelles nouvelles mesures pourrait-on envisager en matière de gouvernance des cabinets d'audit pour accroître l'indépendance des auditeurs?**

Dans certaines juridictions, les auditeurs fournissent une confirmation annuelle d'indépendance. Dans un État membre, ils suivent un code de gouvernance pour les sociétés d'audit. Lorsque survient un conflit d'intérêts, ils doivent abandonner l'un ou l'autre engagement. En outre, les cabinets d'audit doivent employer des directeurs et conseillers indépendants.

**23) D'autres structures peuvent-elles être envisagées pour permettre aux sociétés d'audit d'obtenir des capitaux de sources extérieures?**

La société à responsabilité limitée est une structure attrayante pour les sociétés d'audit. Il faut la comparer à la structure de société anonyme des agences de notation, qui a sans aucun doute eu une influence sur les décisions désastreuses qu'elles ont prises et qui ont mené à la crise financière. S'il ne fait pas courir de risque de responsabilité illimitée devant les tribunaux des États membres, le statut de société de personnes devrait être suffisamment solide. Néanmoins, si d'autres formes de mise en société contribuent à élargir le marché, elles devraient être encouragées. Limiter la responsabilité pourrait avoir le double avantage d'attirer de nouveaux capitaux et d'encourager les sociétés d'audit de taille moyenne à soumissionner de manière agressive pour des contrats avec de grandes entreprises.

**24) Êtes-vous d'accord avec les propositions concernant les auditeurs de groupe? Avez-vous d'autres idées à ce sujet?**

Les auditeurs de groupes devraient disposer de l'autorité et des accès nécessaires pour pouvoir pleinement s'acquitter de leurs responsabilités envers les actionnaires des groupes.

### 3.4 Surveillance

**25) Quelles mesures devrait-on envisager pour accroître l'intégration et la collaboration sur la surveillance des cabinets d'audit au niveau de l'UE?**

Des questions telles que les normes, les passeports et les réseaux internationaux de cabinets d'audits comportent une dimension internationale. Cependant, les cabinets d'audit légal opèrent sous la forme de sociétés nationales soumises à la surveillance d'un État membre. Le CESE soutient l'idée d'un collège d'autorités nationales de surveillance, en lien avec le nouveau cadre de surveillance financière de l'UE.

**26) Comment peut-on parvenir à un degré plus élevé de consultation et de communication entre l'auditeur de grandes entreprises cotées et les autorités de régulation?**

Il existe déjà certaines exigences légales, bien que l'on ait pu observer une rupture du dialogue auditeur légal/autorité de surveillance dans certains États membres au cours des années précédant la crise. Le CESE propose que l'Autorité bancaire européenne définisse des obligations spécifiques au secteur bancaire. De plus, les autorités de régulation devraient tenir le président et le conseil d'administration responsables de la communication avec elles, responsabilité assortie de sanctions si l'entreprise manque de communiquer certains éléments clés.

### 3.5 Concentration et structure de marché

**27) La configuration actuelle du marché de l'audit pourrait-elle présenter un risque systémique?**

Nous pensons qu'il existe un véritable risque de perturbation du marché. Nous ne pensons pas que la faillite d'une société d'audit légal puisse présenter un risque systémique immédiat pour le marché. Néanmoins, du point de vue de l'indépendance et du marché, il serait absolument inacceptable que trois sociétés seulement détiennent une position dominante. La récente crise financière et économique a mis en évidence que, dans le domaine de la gestion du risque, il faut parer à toute éventualité.

**28) Estimez-vous que la formation obligatoire d'un consortium de sociétés d'audit comprenant au moins une société d'audit plus petite, n'ayant pas une importance systémique, pourrait agir comme un catalyseur qui dynamiserait le marché de l'audit et permettrait aux petits et moyenns cabinets de participer plus activement au segment des audits plus importants?**

En France, la législation prévoit que les sociétés doivent être contrôlées par un consortium d'au moins deux cabinets. Des dispositions similaires existaient au Danemark. Elles n'ont plus été jugées nécessaires. En France, ce dispositif s'applique depuis 1966 aux sociétés cotées. Il a été étendu aux sociétés astreintes à la publication de comptes consolidés en 1984, une époque à laquelle la part de marché des sociétés d'audit anglo-américaines augmentait rapidement. Dans une certaine mesure, cette politique a été couronnée de succès. Une étude<sup>(4)</sup> de 2006 concernant 468 sociétés françaises, fondée sur des données de 2003, montrait que 54 sociétés avaient été auditées par deux des quatre grands, 241 par un des quatre grands et une société française, et le solde de 173 sociétés par diverses combinaisons de grandes et de petites sociétés d'audit françaises.

La physionomie du marché de l'audit en France n'est pas seulement tributaire des interventions du législateur. La propriété des entreprises en France est beaucoup plus concentrée que dans les pays anglo-saxons, ce qui affecte les besoins en matière d'audit. À titre d'exemple, le plus grand investisseur détient 25 % ou davantage de 73 % des sociétés françaises. Les principales catégories de propriétaires sont les autres sociétés (34 %), les actionnaires familiaux (25 %), le grand public (21 %), alors que les investisseurs internationaux ne détiennent que 8.5 %.

<sup>(4)</sup> «Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One?» Jere R. Francis, University of Missouri-Columbia, Chrystelle Richard, Université Paris Dauphine et Ann Vanstraelen, Universiteit Antwerpen et Universiteit Maastricht.

L'étude a permis de constater que: «En particulier, le recours aux quatre grands cabinets d'audit augmente lorsque la structure de la propriété est moins concentrée entre les mains d'un détenteur d'une part importante de la société et qu'elle compte davantage d'investisseurs internationaux et publics, alors que ce recours est plus faible lorsque l'actionnariat familial est important. En outre, la présence d'un des quatre grands est plus probable lorsque les investisseurs institutionnels (banques et fonds de pension) sont davantage présents. Il est important de noter qu'il s'avère que certaines de ces caractéristiques relatives à la propriété sont également associées au recours à deux des quatre grands plutôt qu'à un seul».

Eu égard à ce lien entre propriété et audit, ces constats donnent à penser qu'il n'est pas prudent de conclure qu'en France, l'environnement juridique est le seul élément qui détermine la structure du marché de l'audit national. Sur ce point, il convient cependant de noter que la législation française n'impose pas d'associer obligatoirement un «petit» cabinet avec un «grand» dans le cadre de l'audit conjoint, contrairement à ce que propose la Commission. Comme la Commission le reconnaît, la consultation sur le Livre vert a fourni des réponses diverses à cette question, notamment sur le fait de savoir si des audits conjoints déboucheraient sur des comptes de meilleure qualité ou s'ils engendreraient davantage de bureaucratie et de coûts.

En réponse à la question, les audits conjoints accroîtraient la participation des petits cabinets au marché des grandes entreprises. Quant à savoir s'ils réduiraient effectivement la concentration et dans quel délai, le CESE demande à la Commission de réaliser une analyse d'impact approfondie avant toute conclusion sur cette question. Le CESE estime que la législation relative à la concurrence constitue un moyen complémentaire pour régler la question de l'oligopole.

**29) Êtes-vous d'accord avec l'idée d'une rotation obligatoire et du lancement d'un nouvel appel d'offres après une période donnée dans le but d'améliorer la structure des marchés de l'audit? Quelle devrait être cette période maximale?**

Le CESE ne soutient pas l'idée d'une rotation obligatoire. S'agissant des appels d'offres obligatoires, il convient de se référer à la réponse à la question 18.

**30) Que devrait-on faire face à l'opinion dont bénéficient les «Big Four»?**

Le CESE est favorable à la suppression de toute distorsion artificielle envers les «Big Four», telles que les pactes bancaires. Il y a lieu d'interdire l'assignation obligatoire des missions aux seules «Big Four». La Commission pourrait envisager d'introduire un système visant à attester que des cabinets d'audit ne disposant pas du même statut que les «quatre grands» disposent de la compétence voulue pour procéder à l'audit d'une grande entreprise.

**31) Êtes-vous d'accord avec l'idée que les plans d'urgence, notamment les testaments, pourraient jouer un rôle clé dans la gestion des risques systémiques et des risques de faillite des sociétés?**

Des plans d'urgence devraient être prévus tant pour les sociétés d'audit que pour les autorités nationales de régulation. Les

sociétés d'audit sont des réseaux internationaux. La meilleure stratégie consisterait à se concentrer sur la limitation de la faillite au niveau de l'État membre et sur le maintien de l'intégrité du reste du réseau. Les testaments («living wills») seraient l'élément central de toute stratégie de limitation. L'alerte précoce en cas de problèmes potentiels faciliterait la mise en œuvre des plans d'urgence.

**32) Est-ce que les bénéfices du regroupement des grandes sociétés d'audit au cours de ces deux dernières décennies (internationalisation de l'offre, les synergies) sont toujours d'actualité? Dans quelles circonstances un retour en arrière pourrait-il être envisagé?**

Comme cela est expliqué dans la réponse à la question 18, le CESE tient à ce que toute action envisagée fasse l'objet d'une analyse d'impact approfondie. Dans la mesure où les futures superpuissances asiatiques connaîtront une expansion mondiale, il est probable que leurs sociétés d'audit suivront leurs clients. Toute initiative engagée par des pouvoirs publics pour imposer un changement dans le marché de l'audit doit être envisagée dans une échelle de temps de vingt ans. En outre, l'impact potentiel de la loi des conséquences imprévues doit être pris sérieusement en considération.

Il est difficile d'envisager un retour en arrière, mais l'important est de faire respecter le droit de la concurrence sur le marché de l'audit. Le CESE serait favorable à un renvoi de cette question aux autorités nationales chargées de la concurrence, en commençant par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les autorités chargées de la concurrence devraient également examiner avec attention toute proposition d'acquisition par l'une des sociétés faisant partie des «Big Four».

3.6 Création d'un marché européen

**33) Selon vous, quelle est la meilleure façon d'améliorer la mobilité transfrontalière des professionnels de l'audit?**

L'harmonisation des réglementations et des lois applicables serait un point de départ. L'introduction des normes ISA y contribuerait également. La diversité des régimes fiscaux, des législations et des langues dans les 27 États membres constitue sans conteste une entrave à une véritable mobilité transfrontalière.

**34) Êtes-vous d'accord avec la proposition d'une harmonisation maximale combinée à un passeport européen unique pour les auditeurs et les sociétés d'audit? Estimez-vous que cette proposition devrait aussi s'appliquer aux plus petits cabinets d'audit?**

Oui, mais nous ne devrions pas sous-estimer les difficultés que cela implique. Il serait concevable de disposer d'un passeport européen pour les auditeurs pour le domaine de l'information financière obligatoire conforme aux normes IFRS. De ce fait, il convient préalablement de déterminer si la société d'audit légal peut ou va contrôler des états financiers conformes aux normes IFRS avant de décider à quel auditeur ou société d'audit ce passeport peut être accordé.

### 3.7 Simplification: petits et moyens cabinets et praticiens

35) **Seriez-vous favorable à un type de service plus simple qu'un audit, à savoir un «audit limité» ou un «examen légal», pour les états financiers des PME, à la place de l'audit légal? Ce service devrait-il dépendre du fait qu'un comptable (interne ou externe) ayant les qualifications appropriées ait préparé les comptes?**

Les PME ont des formes et des tailles multiples. Si l'on est en présence d'investissements externes et ou de concours bancaires importants, ou si des clients ou fournisseurs majeurs sont préoccupés par la viabilité de leur chaîne de valeur, il est difficile d'envisager des raccourcis. Le travail d'un expert comptable pourrait convenir aux micro-entreprises autofinancées.

36) **Est-ce qu'une exemption limitée, applicable aux PME, devrait être mise en place en cas d'éventuelle interdiction future de fournir des services autres que d'audit?**

Oui, mais le bien-fondé d'une telle interdiction reste à prouver.

37) **Est-ce qu'un «audit limité» ou un «examen légal» devraient être assortis de règles moins contraignantes en ce qui concerne le contrôle de qualité interne et la surveillance des autorités? Pourriez-vous donner des exemples pratiques du fonctionnement de tels services?**

Voir question 35. En tout état de cause, les petites entreprises font l'objet d'audits simples et d'ampleur limitée.

### 3.8 Coopération internationale

38) **Selon vous, quelles mesures de coopération internationale pourraient augmenter la qualité de la supervision des acteurs internationaux du secteur de l'audit?**

Coopérer avec le G-20 et le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board - FSB); néanmoins, dans un premier temps, la mesure la plus importante serait une coopération au niveau du G-8, en insistant en particulier sur les liens étroits avec les organes de réglementation aux États-Unis.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne — doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier»**

COM(2010) 579 final

(2011/C 248/17)

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

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

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne: Doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier»*

COM(2010) 579 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 13 voix contre et 20 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE partage le désir de la Commission de faire en sorte que le soutien aux institutions financières défaillantes, aux frais des contribuables et au détriment de l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur, ne soit plus acceptable à l'avenir, et approuve le principe du cadre global qui est proposé ici pour l'UE. Son application nécessitera, de la part des pouvoirs publics comme des banques, de mettre en œuvre des dépenses, des qualifications professionnelles et des ressources humaines supplémentaires, tout en réformant les cadres et régimes légaux des États membres. Le CESE espère, compte tenu des résultats de la consultation publique, que la Commission mènera une **analyse d'impact approfondie des dépenses, des ressources humaines et des réformes de la législation qui s'imposent**. Une proposition réaliste devrait s'accompagner d'un **calendrier prévisionnel en matière d'embauches**, tenant compte du fait que les professionnels concernés ne seront peut-être pas disponibles immédiatement sur le marché du travail.

1.2 Le Comité recommande une approche globale et encourage la Commission à évaluer les effets cumulatifs du cadre de gestion des crises ainsi que les effets de l'ensemble des nouvelles exigences réglementaires, des nouvelles taxes imposées au secteur financier et des prélèvements bancaires sur la capacité des banques à octroyer des prêts aux ménages et aux entreprises à des taux raisonnables sans mettre en péril la croissance économique et la création d'emplois <sup>(1)</sup>

1.3 Le CESE recommande à la Commission d'envisager des mesures appropriées pour assurer une coordination entre

l'autorité de résolution choisie, la banque centrale et le ministère des finances (si aucun de ces deux derniers n'a été choisi comme autorité de résolution dans l'État membre concerné) avant de procéder à une opération de résolution. En vue de protéger le secteur d'une éventuelle contagion et d'une crise de confiance, une telle coordination serait essentielle pour les cas de résolution dans des institutions de grande taille et d'importance systémique ainsi qu'en cas de résolution simultanée de plusieurs institutions financières.

1.4 En plus des simulations de crise qu'il est proposé aux autorités de surveillance d'appliquer dans le cadre de mesures de préparation et de prévention, le CESE recommande à la Commission de rendre obligatoires les programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et de la Banque mondiale pour **tous les États membres**, comme le préconise le rapport de Larosière <sup>(2)</sup>. Les analyses et simulations de crise menées dans le cadre des PESF mettent en rapport les développements et les déséquilibres macroéconomiques des États membres avec leur stabilité macrofinancière et les risques microprudentiels qu'ils encourrent, ce qui en fait des outils d'analyse utiles et hautement appropriés pour les autorités de surveillance.

1.5 Le CESE se félicite du fait que la proposition de la Commission prévoit la transférabilité des actifs comme mesure préventive mais recommande que l'apport d'un soutien financier à d'autres entités du groupe ne soit pas imposée par les autorités de surveillance et reste volontaire; il précise qu'une égalité de traitement entre les États membres dans lesquels se trouvent le siège d'une société mère et ceux de ses filiales est essentielle afin de garantir la stabilité financière. Un soutien financier du groupe ne devrait être prévu que

<sup>(1)</sup> Voir également l'avis publié au JO C 107 du 6.4.2011, p. 16, dans lequel sont examinés en détail les coûts liés au cadre de gestion des crises et aux fonds de résolution des défaillances bancaires en particulier, ainsi que leur incidence sur le secteur financier et l'économie dans son ensemble.

<sup>(2)</sup> Groupe de haut niveau sur la surveillance financière de l'UE, présidé par M. Jacques de Larosière, rapport, 25 février 2009, Bruxelles, p. 64.

dans le cadre d'un accord financier du groupe et si un certain nombre de conditions sont réunies:

- La condition première devrait être que le soutien financier ne soit accordé que si l'entité qui le fournit respecte et continue de respecter en tout temps et en toutes circonstances les exigences prudentielles fixées par la directive 2006/48/CE ou toute autre obligation supérieure en matière de capital imposée par le pays du cédant. Le CESE recommande que cette condition soit respectée par toutes les autorités de surveillance et de médiation, y compris l'ABE en cas de désaccord entre les membres du collège.
- Le CESE est également convaincu que, pour préserver la stabilité macrofinancière dans le pays du cédant, les autorités de surveillance de l'établissement qui effectue le transfert devraient disposer du pouvoir d'interdire ou de limiter un transfert d'actifs effectué dans le cadre d'un accord de soutien financier du groupe si cela menace la liquidité, la solvabilité et la stabilité financière du cédant et de son pays.

1.6 La nomination d'un administrateur spécial est un signal indiquant que la banque connaît des difficultés de nature à remettre en cause la confiance des déposants, et à déclencher une faillite. La nomination d'administrateurs spéciaux pour un certain nombre d'institutions au cours de la même période est susceptible de créer de sérieuses perturbations; dans ce cas, d'autres mesures de précaution devront être prévues pour protéger les banques concernées et le secteur dans son ensemble d'une possible contagion, et du développement d'une crise de confiance.

1.7 Le Comité recommande à la Commission d'évaluer l'incidence des instruments de *bail-in* sur le secteur bancaire et les marchés financiers et de mener des études de faisabilité et des analyses coût-bénéfice des différents instruments de *bail-in* en ce qui concerne leurs implications transfrontalières, leurs possibilités de commercialisation et leur transparence.

1.8 En réaction au durcissement réglementaire et à l'introduction de mesures et d'instruments supplémentaires pour la gestion des crises, le système bancaire parallèle pourrait continuer à se développer sensiblement. La Commission devrait veiller à ce que les régulateurs et les autorités de surveillance soient en mesure de limiter les risques de contagion aux banques extérieures au secteur bancaire. Les entités issues du système bancaire parallèle devraient également faire l'objet de normes réglementaires plus strictes et être à même de supporter les pertes.

## 2. Introduction

2.1 Pendant la crise financière, les gouvernements ont évité la faillite des banques et des autres établissements financiers d'importance systémique. Une grande variété de mesures a été adoptée: dans certains cas, les banques ont eu besoin d'injections de capitaux qui ont représenté un coût considérable pour les finances publiques (dans l'espoir de les récupérer à l'avenir), dans d'autres, elles ont eu besoin d'aides en liquidités et/ou de garanties de leurs actifs. Dans tous les cas, cela a induit un stress sur les marchés financiers et une distorsion significative de l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur, et dans le reste du monde.

2.2 En réponse au consensus actuel, selon lequel cela ne doit plus jamais se produire, la Commission a adopté plusieurs communications liées à la gestion de la crise et à sa résolution. La première, en octobre 2009 <sup>(3)</sup>, étudiait les changements nécessaires pour permettre la gestion et la résolution efficaces de la défaillance d'une banque transfrontalière, ou la liquidation en bonne et due forme de celle-ci. La deuxième communication, publiée en mai 2010 <sup>(4)</sup>, était consacrée à l'étude des modalités de financement des résolutions de défaillances bancaires permettant de limiter l'aléa moral et de préserver les finances publiques <sup>(5)</sup>. La communication (2010) 579 final vise à doter l'UE d'un cadre général pour les banques en difficulté ou en faillite, et à fixer les orientations politiques que la Commission a l'intention de suivre. Une consultation publique sur les détails techniques du cadre législatif envisagé a été lancée en décembre 2010.

2.3 La Commission a l'intention de procéder progressivement vers un régime de gestion des crises à l'échelon de l'UE. **Comme première étape**, elle a prévu d'adopter avant l'été 2011 une proposition législative en vue de créer un régime européen harmonisé de prévention des crises et de résolution et de relance des banques, qui devrait comprendre une série d'outils de résolution et le renforcement de la coopération entre les pouvoirs publics nationaux lorsqu'ils gèrent des faillites bancaires transfrontalières. **En second lieu**, la Commission examinera la nécessité de poursuivre l'harmonisation des régimes d'insolvabilité des banques. Enfin, **une troisième étape** comportera la création d'un régime de résolution intégré, reposant éventuellement sur une unique Autorité européenne de résolution vers 2014.

## 3. Observations

### 3.1 Champ d'application et objectifs

3.1.1 La communication de la Commission propose un cadre de gestion des crises qui s'appliquera «à tous les établissements de crédit, que leurs activités aient un caractère transfrontière ou purement domestique» «et à certaines entreprises d'investissement» «de toute catégorie et de toute taille, et tout particulièrement aux établissements d'importance systémique». La Commission explique dans une note de bas de page qu'elle a pour objectif «d'inclure dans ce cadre les entreprises d'investissement dont la faillite risque de déstabiliser l'ensemble du système; elle réfléchit actuellement à une définition pour cette catégorie d'établissements». En fait, la présente communication se réfère à plusieurs reprises non seulement aux instituts de crédit, mais également à des sociétés d'investissement, sans avoir défini clairement cette catégorie. Le CESE invite la Commission à définir clairement les catégories des **sociétés d'investissements et des fonds d'investissement** dotés de ramifications systémiques potentielles, prenant en considération les résultats de la consultation publique lancée en décembre 2010. Le Comité encourage la Commission à étudier également si les outils et pouvoirs en matière de résolution suggérés par le document COM(2010) 579 final suffiraient à traiter de manière adéquate tous les problèmes spécifiques liés à la défaillance d'une société d'investissement et d'un fonds d'investissement.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 561 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 final.

<sup>(5)</sup> Voir: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm).

3.1.2 Le cadre de la prévention, de la gestion des crises et de leur résolution repose sur sept principes et objectifs, visant à garantir que les banques en difficulté sortent du marché sans mettre en cause la stabilité financière de celui-ci. Le CESE soutient la plupart d'entre eux, mais le quatrième et le dernier nécessitent tous deux d'être commentés et clarifiés:

- Nous partageons l'avis de la Commission sur l'importance de réduire l'aléa moral en assurant une répartition juste et appropriée des pertes entre les actionnaires et les créanciers dans le cadre de mesures de résolution des défaillances bancaires, mais seulement s'ils perçoivent le traitement **réflétant leur rang normal de priorité et si celui-ci est similaire à celui qu'ils auraient reçu si la banque avait été dissoute**. Dans ce processus, les créanciers sont généralement traités différemment des actionnaires. La proposition d'attribuer les pertes à la fois aux actionnaires et aux créanciers est susceptible de soulever des inquiétudes de nature juridique, et nécessite de plus amples explications, concernant par exemple l'attribution proportionnelle des pertes, et les critères d'intégration des créanciers aux contributeurs: quand, et dans quelle mesure? L'attribution des pertes aux actionnaires est certainement un principe correct, mais qui suscite certaines inquiétudes lorsque les créanciers sont censés partager les pertes, si cette notion n'est pas plus amplement expliquée. À partir de quand, et dans quelle mesure un créancier spécifique est-il susceptible d'être appelé à supporter les pertes? Devrions-nous envisager d'opérer une distinction entre des créanciers «coupables» ou «imprudents», et les autres? En outre, sur quelle base, et dans quelles circonstances les pertes seraient-elles couvertes par l'ensemble du secteur bancaire?
- Au sujet du dernier point: nous sommes entièrement d'accord sur le fait qu'il faut limiter les dégâts, mais dire que l'un des objectifs du cadre suggéré est de «limiter les distorsions de concurrence» n'est qu'une déclaration de principe, étant donné que le fait qu'une institution en difficulté, ou pire, presque en faillite, ait besoin d'une aide aux dépens d'une tierce partie constitue déjà en soi une distorsion de concurrence.

3.1.3 En réaction au durcissement réglementaire et à l'introduction de mesures et d'instruments supplémentaires pour la gestion des crises, le système bancaire parallèle pourrait continuer à se développer sensiblement. Le CESE recommande que les régulateurs et les autorités de surveillance essaient de limiter les risques de contagion aux banques extérieures au secteur bancaire, veillent à ce que les entités issues du système bancaire parallèle soient en mesure de supporter les pertes et fassent l'objet de normes réglementaires appropriées.

## 3.2 Principaux éléments du cadre

3.2.1 Le cadre élaboré par la Commission est correct du point de vue conceptuel, et le CESE approuve les trois catégories de mesures proposées:

- i. Mesures de préparation et de prévention
- ii. Une intervention précoce des autorités de surveillance;
- iii. Résolution.

La mise en œuvre de ce cadre sera loin d'être simple, et le CESE se félicite de l'intention affirmée de garantir une transition progressive et souple des dispositions nationales existantes vers le cadre proposé. Les nombreuses initiatives proposées par les pouvoirs publics nationaux, ainsi que les différentes législations nationales sur les droits de la propriété, les faillites, les responsabilités administratives et pénales des administrateurs créent un grand nombre d'obstacles à une rapide transition vers le nouveau cadre. Le Comité souhaite que le «large éventail d'options» ne soit pas détourné dans des cas d'urgence politique, économique et sociale, mais utilisé positivement en vue de garantir la flexibilité nécessaire pour adapter les règles nationales à la législation européenne, et promouvoir une réelle coordination et une coopération de la gestion et de la résolution des crises transfrontalières concernant tous les types d'instituts de crédit, indépendamment de leur taille et de leurs interconnexions.

### 3.2.2 Autorités responsables de la gestion des crises

La communication de la Commission indique de manière explicite que le pouvoir d'intervention précoce continuera d'être exercé par les autorités de surveillance prudentielle conformément à la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP), tandis qu'en ce qui concerne les pouvoirs de résolution, chaque État membre devra désigner l'autorité de résolution qui les exercera. Le CESE approuve la recommandation de la Commission selon laquelle l'autorité de résolution sera administrative, et non judiciaire, mais il est conscient des obstacles et des difficultés qui accompagneront sa mise en œuvre. Le Comité souhaite également que les fonds de résolution des défaillances bancaires (FRB), ex ante et nationaux, proposés par les documents COM(2010) 254 final et COM(2010) 579 final participent aussi à l'exercice des pouvoirs de résolution, s'ils sont créés dans le respect des recommandations émises par les communications citées plus haut. Même si le choix des autorités de résolution est laissé à la libre appréciation des États membres, ceux-ci devraient agir dans le respect des règles et des principes communs, précisés par un cadre européen.

3.2.2.1 Le CESE est également convaincu que pour être appliquée efficacement, une procédure de résolution exige une bonne coordination entre l'autorité de résolution choisie, la banque centrale et le ministère des finances (si aucun de ces deux derniers n'a été choisi comme autorité de résolution dans l'État membre concerné). Une telle coordination est essentielle pour les cas de résolution dans des institutions de grande taille et d'importance systémique ainsi qu'en cas de résolution simultanée de plusieurs institutions financières.

### 3.2.3 Mesures de préparation et de prévention

Toutes les mesures et initiatives proposées dans ce chapitre sont correctes du point de vue conceptuel, et il ne fait aucun doute qu'elles sont nécessaires pour garantir une réelle application du cadre de la Commission. Toutefois, certaines questions ne peuvent être passées sous silence:

- Combien vont-elles coûter et qui en supporterait les coûts in fine?
- Les pouvoirs publics et les institutions financières seront-ils à même de trouver les professionnels nécessaires aux mesures proposées?

— Combien de temps faudra-t-il pour qu'un système européen pleinement opérationnel soit en place?

3.2.3.1 Plus spécifiquement, les **autorités de surveillance sont invitées** à renforcer le système de surveillance, à évaluer et à surveiller les plans de sauvetage et de résolution des défaillances, à adopter des mesures préventives (paragraphe 3.2 du document COM(2010) 579 final), à intervenir dans la procédure de résolution d'une entreprise en coopération avec les autorités de résolution, etc. Dans la pratique, les autorités de surveillance deviennent les superadministrateurs des institutions.

Outre leurs rapports habituels, les institutions financières sont invitées à préparer et à soumettre aux autorités **des plans de sauvetage et de résolution** qu'elles doivent tenir **constamment à jour**. En outre, il est demandé aux États membres de **créer des autorités de résolution** ou d'élargir la mission des autorités existantes afin d'y inclure la résolution des défaillances des institutions financières.

3.2.3.1.1 Il ne fait aucun doute que toutes ces actions sont nécessaires dans la perspective de créer des marchés financiers sains et sûrs; le problème est de déterminer **leur coût** <sup>(6)</sup> et de s'assurer que **les autorités comme les institutions financières seront à même de trouver des ressources humaines hautement qualifiées**, préparées à effectuer ces nouvelles tâches, **en nombre suffisant**. L'importance de l'objectif final justifie certes le coût élevé d'un tel plan, mais le manque de ressources humaines pourrait constituer un obstacle considérable. La Commission en a conscience, c'est pourquoi elle invite les États membres, dans son document de consultation, à évaluer les coûts (y compris humains) susceptibles d'être encourus pendant la mise en œuvre des activités proposées en matière de surveillance renforcée, de planification du relèvement et de plans de sauvetage. **Une proposition réaliste de la Commission devrait s'accompagner d'une évaluation d'impact des coûts et d'un calendrier prévisionnel en matière d'embauches**, tenant compte du fait que les professionnels concernés ne seront peut-être pas disponibles immédiatement sur le marché du travail.

3.2.3.2 En plus des simulations de crise qu'il est proposé aux autorités de surveillance d'appliquer, le CESE recommande à la Commission de rendre obligatoires les programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et de la Banque mondiale <sup>(7)</sup> pour **tous les États membres**, comme le préconise le rapport de Larosière <sup>(8)</sup>. À l'heure actuelle, les PESF ne sont obligatoires que dans 25 pays membres du FMI, dont seulement 11 sont des États membres de l'UE. Les analyses et simulations de crise menées dans le cadre des PESF mettent en rapport les développements et les déséquilibres macroéconomiques des États membres avec leur stabilité macrofinancière et les risques micro-prudentiels qu'ils encourent, ce qui en fait des outils d'analyse utiles et hautement appropriés pour les autorités de surveillance.

3.2.3.3 **Le CESE se félicite du fait que la proposition de la Commission prévoit la transférabilité des actifs comme mesure préventive dans des situations où les entités du**

**groupe connaissent une crise de liquidité**. Le Comité est convaincu que pour préserver le modèle d'entreprise société-mère/filiale, l'apport d'un soutien financier à d'autres entités du groupe doit rester volontaire et ne pas être imposée par les autorités de surveillance. Pour prévenir la diffusion des problèmes de liquidités, le Comité recommande à la Commission de préciser soigneusement les circonstances et les conditions dans lesquels les actifs pourraient être transférés, et il souligne qu'une égalité de traitement entre tous les États membres (entre le siège d'une société mère et ceux de ses filiales), est essentielle afin d'éviter la contagion et de garantir la stabilité financière.

3.2.3.3.1 Un soutien financier du groupe ne doit être possible que dans le cadre d'un **accord financier du groupe** et si un certain nombre de conditions sont réunies en termes de capital et de liquidités. La condition première devrait être que le soutien financier ne soit accordé que si l'entité qui le fournit **respecte et continue de respecter en tout temps et en toutes circonstances les exigences prudentielles fixées par la directive 2006/48/CE ou toute autre obligation supérieure en matière de capital imposée par le pays du cédant**. Le CESE recommande que cette condition soit respectée par toutes **les autorités de surveillance et de médiation, y compris l'ABE** en cas de désaccord entre les membres du collège ou en l'absence d'accord. Nous estimons aussi qu'un soutien financier du groupe devrait être soumis à l'approbation des autorités de surveillance après une **évaluation des risques et une simulation de crise** obligatoires et que le **marché doit être informé** de tout apport financier du groupe.

3.2.3.3.2 Pour préserver la stabilité macrofinancière dans le pays du cédant, **les autorités de surveillance de l'établissement qui effectue le transfert** devraient disposer du pouvoir **d'interdire ou de limiter un transfert d'actifs** effectué dans le cadre d'un accord de soutien financier du groupe si cela menace la liquidité, la solvabilité et la stabilité financière du cédant et de son pays.

### 3.2.4 Déclencheurs d'intervention précoce et de résolution

3.2.4.1 L'ensemble de ce chapitre semble correct, et généralement acceptable. Les autorités de surveillance sont chargées de la tâche difficile et délicate de détecter non seulement les circonstances dans lesquelles les exigences de la DAFP ne sont pas respectées, mais également les signaux d'une éventuelle impossibilité à respecter ces exigences. Ceci suppose de disposer d'**outils sophistiqués et de capacités professionnelles**, ainsi que d'une **attention accrue au marché**.

3.2.4.2 Les tâches concernant les **décisions** relatives à une intervention, ainsi que les actions décrites au paragraphe 3.4, nécessitent un degré élevé de **jugement subjectif**, qui, bien que motivé et justifié du point de vue professionnel, pourrait être remis en question devant un tribunal ou d'une autre manière par des tiers, voire même par l'institution. Pour les autorités de surveillance, cela implique des engagements et des responsabilités auxquelles elles doivent se préparer à faire face. Quelques coupes nettes dans les déclencheurs quantitatifs pourraient peut-être aider les autorités chargées de la supervision à prendre des décisions relatives aux interventions précoces reposant moins

<sup>(6)</sup> Concernant le financement des coûts, voir paragraphe 3.4 du document COM(2010) 579 final et l'avis JO C 107 du 6.04.2011, p.16.

<sup>(7)</sup> Voir les informations sur le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), 2011, sur le site du FMI <http://www.imf.org/external/french/index.htm>

<sup>(8)</sup> Groupe de haut niveau sur la surveillance financière de l'UE, présidé par M. Jacques de Larosière, rapport, 25 février 2009, Bruxelles, p. 64.

sur un jugement subjectif, et donc moins exposées à une incertitude juridique. Au sujet des déclencheurs de résolution, le Comité partage les idées de la Commission et reconnaît qu'il est nécessaire d'associer et d'équilibrer de manière appropriée les déclencheurs quantitatifs et qualitatifs. Nous recommandons également à la Commission d'être particulièrement attentive aux déclencheurs de résolution censés signaler le moment exact où il convient de mettre en œuvre les instruments de *bail-in*.

### 3.2.5 Intervention précoce

Les mesures envisagées par la Commission semblent correctes et acceptables, mais la désignation d'un **administrateur spécial** mérite notre attention. Des études juridiques antérieures ont reconnu que le concept d'intervention précoce a des sens différents suivant les États membres et les pouvoirs des autorités de surveillance en matière de désignation d'un administrateur spécial peuvent différer également. Dans certains États membres, la législation nationale **pourrait autoriser** la nomination d'administrateurs spéciaux, en ne nécessitant que **des amendements mineurs**. Dans de nombreux autres États membres, il existe une base juridique qui permet leur nomination, des dispositions étant en effet prévues pour enclencher des mesures d'intervention précoce quand une banque ne peut répondre à l'exigence de capital. Dans d'autres États membres, **les lois en vigueur sur les entreprises pourraient interdire** la nomination d'un administrateur spécial par une autre instance que le directoire de l'entreprise ou son Assemblée générale et **seule une nouvelle loi** peut changer ou modifier la législation existante.

3.2.5.1 Sur la question des **responsabilités**, la Commission déclare que la nomination d'un administrateur spécial «ne devrait pas impliquer de garantie publique ni **faire peser sur les autorités de surveillance la responsabilité** des actes de ce dernier». Cela est difficilement acceptable d'un point de vue purement légal, le principe général étant que quiconque prend une décision ou effectue une action en assume les conséquences. Toute exception à ce principe non soutenu par la loi est susceptible de faire l'objet d'un recours en justice.

3.2.5.2 Le CESE recommande de rendre possible la nomination d'un administrateur spécial sur la base d'un déclencheur clairement défini, lorsque les autorités de surveillance, qui exercent leurs responsabilités au titre de **l'article 136 de la DAFP**, sont convaincues que la direction d'un établissement de crédit **ne souhaite pas prendre les mesures nécessaires ou n'est pas à même** de le faire. Le Comité se dit convaincu que, si l'on souhaite que la décision de nommer un administrateur spécial soit juridiquement contraignante dans le cadre du régime de groupe de sociétés, cette décision doit être prise par le superviseur sur une base consolidée mais **en concertation et en coordination étroite avec les autorités de surveillance du pays d'accueil**.

3.2.5.3 La nomination d'un administrateur spécial est un signal indiquant que la banque connaît des difficultés de nature à remettre en cause la confiance des déposants, et à déclencher une faillite. Le CESE s'inquiète du fait que la nomination d'administrateurs spéciaux pour un certain nombre d'institutions au cours de la même période est susceptible de créer de sérieuses perturbations, et d'autres mesures de précaution devront être prévues pour protéger les banques concernées et le secteur dans son ensemble d'une possible contagion, et du développement d'une crise de confiance.

### 3.2.6 Résolution

3.2.6.1 Les actions prévues à ce chapitre sont toutes bien conçues, mais la Commission elle-même reconnaît qu'une **réforme des législations nationales sur l'insolvabilité des banques** pourrait être nécessaire et qu'elle envisage d'y travailler (pp. 8 et 9 de la communication). De fait, l'ensemble des actions proposées peuvent être considérées comme une **procédure pour les cas proches de la faillite, parallèle mais distincte des procédures habituelles**. Plutôt qu'une réforme, c'est une nouvelle législation qui sera probablement nécessaire dans la plupart des États membres.

3.2.6.2 La principale différence entre la résolution et la faillite est qu'après la résolution, l'institution, ou une partie, restera en vie, fait qui justifie les conseils et l'intervention des autorités de surveillance et de résolution dans l'ensemble de la procédure. Mais **ces autorités ne sont pas investies de pouvoirs judiciaires**, ce qui complique la répartition des pouvoirs et des responsabilités, sans parler des responsabilités financières. La Commission semble être très consciente de ce problème: lorsqu'elle traite de la question des garanties pour les contreparties et les accords de marché, elle évoque un **contrôle juridictionnel** «destiné à assurer aux parties lésées le droit de contester les actes des autorités et de demander une réparation financière».

3.2.6.3 Les autorités pourraient se trouver en l'occurrence dans une situation délicate et risquée: une partie «lésée» souhaitant contester la décision des autorités pourrait demander une réparation judiciaire, et le tribunal pourrait alors **décider de bloquer toute la procédure**. Aux termes de la législation actuelle, ce risque existe et il est plus que probable qu'il se produise, aussi tous les efforts doivent être consentis pour éviter la possibilité que des **procédures de résolution soient retardées ou bloquées**. De telles procédures doivent être rapides et ciblées au juste moment, tout retard ou blocage pouvant invalider les initiatives des autorités et déclencher une réaction négative du marché. Une modification **des législations et des procédures judiciaires** est indiscutablement nécessaire dans la plupart des États membres. Toutefois, dans la mesure où les régimes d'insolvabilité et les procédures judiciaires varient considérablement, les modifications nécessaires seront significatives dans certains d'entre eux.

### 3.2.7 Dépréciation des créances par l'application d'une décote

Le CESE salue l'effort de la Commission pour analyser les problèmes que pose la résolution des défaillances d'établissements financiers d'importance systémique (les LCFI ou *large, complex financial institutions*), et les questions spécifiques liées à l'instrument de dépréciation des créances par l'application d'une décote. Le Comité encourage la Commission à développer un cadre dans lequel cet instrument contribue effectivement à la résolution de toutes les institutions concernées par ce régime, y compris ces LCFI, et souligne l'importance d'un cadre international commun. Nous espérons que la Commission étudiera donc la proposition examinée par le Comité de Bâle demandant que les LCFI aient une capacité d'absorption des pertes dépassant les normes minimales. Le Comité souligne que les outils de *bail-in* pourraient être reconnus comme moyen d'accroître la capacité d'absorption des pertes des institutions financières, notamment les établissements financiers d'importance systémique (LCFI), et se félicite de leur application comme alternative aux renflouements effectués avec de l'argent public. Cependant,

le CESE exprime plusieurs inquiétudes quant à la conception et à l'application des instruments de *bail-in* et encourage la Commission à les étudier et à les aborder en redoublant de prudence.

3.2.7.1 Le CESE estime que dans le cadre de l'organisation et de l'exercice des pouvoirs de dépréciation des créances, il y a lieu de respecter, dans la mesure du possible, le rang des créances habituel défini par le droit de l'insolvabilité. Toute dérogation, dans des circonstances exceptionnelles, devrait être déterminée ex ante et annoncée préalablement.

3.2.7.2 La Commission doit s'assurer que le régime est crédible et que les effets induits seront évités dans les cas où les principaux investisseurs dans les instruments de *bail-in* d'une banque sont d'autres banques avec des entreprises interconnectées. L'efficacité des instruments de *bail-in* en période de crise systémique et les effets de leur activation simultanée par plusieurs institutions financières doivent être soigneusement étudiés et des mesures supplémentaires devraient être proposées pour éviter d'éventuels problèmes graves.

3.2.7.3 La Commission devrait analyser attentivement le comportement procyclique et la volatilité que pourraient présenter les instruments de *bail-in* en période de crise et se pencher sur la question de savoir quand et dans quelle mesure l'on peut s'y fier dans de telles circonstances.

3.2.7.4 Le CESE attend de la Commission qu'elle procède à une évaluation de l'impact des différents instruments de *bail-in* sur la résistance globale du secteur bancaire et des marchés financiers.

### 3.3 *Coordination de la gestion transfrontière des crises*

#### 3.3.1 *Résolution coordonnée de défaillances de groupes bancaires de l'UE*

3.3.1.1 Le CESE se félicite de ce que la Commission veille à réaliser une coordination transfrontalière adéquate de gestion des crises, et insiste pour que les dispositions garantissent une égalité de traitement des créanciers et des actionnaires entre les pays d'origine et les pays d'accueil, une protection contre la contagion en période de crise et le maintien de la stabilité financière dans tous les États membres.

3.3.1.2 La Commission indique à juste titre, à la section 4, qu'une action coordonnée est nécessaire en cas de défaillance, et que «les mesures présentées à la section 2 permettront d'assurer que **les autorités de résolution disposent des mêmes outils et sont dotées des mêmes compétences**». Une telle déclaration semble toutefois contredire une autre déclaration faite au début de la section 3: «**ce cadre ne devrait pas prescrire les mesures à appliquer dans chaque cas**».

3.3.1.3 Une action coordonnée nécessite donc une volonté commune d'adopter les mêmes mesures, condition qui, à la lumière des expériences passées, a peu de chances de se réaliser. Il est vrai que, lors de la rédaction de la section 3, la Commission se référait probablement uniquement aux cas nationaux, tandis que la section 4 aborde les crises transfrontalières, dans lesquelles la compétence est transférée à une autorité de surveillance européenne. Mais cette remarque n'est pas mal placée: si **chaque autorité nationale est libre de choisir** ses propres procédures, celles imposées par une **autorité de surveillance européenne pourraient s'avérer différentes** ou entrer en conflit avec les procédures nationales. Dans un tel cas, les procédures concernant les créanciers des filiales nationales d'une

banque étrangère pourrait être différentes des procédures relatives aux créanciers d'une banque nationale. Cela pourrait soulever quelques inquiétudes concernant la **parité des droits** des créanciers, et éventuellement des cas **d'incompatibilité des règles** au sein du marché intérieur. Le document de consultation aborde certains de ces problèmes de manière détaillée, aussi espérons-nous que la consultation aidera à résoudre la majorité d'entre eux.

3.3.1.4 Nous sommes bien conscients du fait que les États membres résisteraient à l'idée de règles imposées, et que la position inverse ne serait pas très réaliste, mais laisser trop de liberté de choix aux autorités nationales serait source de difficultés en cas de crise internationale concernant des groupes financiers. Probablement, il serait nécessaire de procéder à une **coordination de certains aspects principaux** de la procédure (éventuellement regroupés sous l'autorité de surveillance européenne) avant d'adopter des règles nationales.

3.3.1.5 Concernant le **cadre de coordination**, la Commission envisage deux réformes: l'une reposant sur des **collèges d'autorités de résolution**, l'autre sur des **autorités de résolution chargées d'intervenir en cas de défaillance de groupes**. Cette dernière solution semble plus rationnelle, souple et efficace, étant donné **le rôle moteur joué par l'autorité de résolution**, avec le concours de l'Autorité bancaire européenne (ABE) en tant qu'observateur. L'autre solution, consistant en un élargissement des collèges de surveillance existants, augmentés des autorités de résolution, pourrait avoir des difficultés à prendre des décisions pratiques, étant donné les obligations de surveillance et de résolution.

3.3.1.6 **Une préoccupation majeure: un dispositif de résolution de groupe ne serait pas contraignant**. Les autorités nationales en désaccord avec ce dispositif ne seraient pas empêchées de prendre «leurs propres mesures», mais on leur demanderait alors de tenir compte de l'incidence de leurs mesures sur les autres États membres, de «motiver leur décision auprès du collègue des autorités de résolution» et «discuter ces motifs avec les autres membres du collègue». De nouveau, les expériences passées appellent une **remarque négative**: lorsque les intérêts nationaux sont en cause, la probabilité est grande pour que chaque autorité nationale protège ceux-ci avant toute autre préoccupation. La procédure proposée est trop maladroite, trop longue et inapplicable dans les cas où les autorités nationales devraient agir immédiatement. Exiger des autorités nationales qu'elles attendent et évitent d'adopter des mesures nationales jusqu'à ce que les autorités de résolution de groupes prennent une décision est irréaliste, en particulier dans les cas des filiales trop importantes pour le marché local.

3.3.1.7 Le CESE recommande à la Commission de simplifier la procédure permettant aux États membres qui désapprouvent le plan proposé d'exprimer leur opinion.

### 3.4 *Financer la résolution*

Le CESE s'est déjà exprimé sur ce sujet dans son avis sur «Les fonds de résolution des défaillances bancaires»<sup>(9)</sup>. Le Comité souhaite souligner de nouveau que tout projet de

<sup>(9)</sup> JO C 107 du 6.4.2011, p. 16.

disposition législative dans ce domaine devrait s'accompagner d'une évaluation approfondie et d'une analyse d'impact, prenant totalement en considération la mise en œuvre de prélèvements ou de taxes bancaires dans certains États membres.

#### 3.4.1 *Fonds de résolution et systèmes de garantie des dépôts*

Le CESE a déjà exprimé sa position sur le Fonds de résolution des banques (FRB) et les systèmes de garantie des dépôts (SGD) dans un avis récent <sup>(10)</sup>.

#### 3.4.2 *Conception des fonds de résolution*

3.4.2.1 La phrase finale, innocente en apparence, suscite quelques préoccupations: «... et que **les coûts excédant la capacité du fonds concerné puissent être recouverts par la suite auprès du secteur bancaire**». Appeler l'ensemble d'une profession à couvrir les pertes causées par l'un de ses membres n'est pas une politique inhabituelle, mais cela nécessite une définition stricte des conditions, et une analyse approfondie préalable des conséquences. Une **base juridique** appropriée est nécessaire. Imposer les contributions à un fonds par un **règlement** est une procédure acceptée, mais une loi est requise si les pertes doivent être couvertes directement par des tierces parties.

3.4.2.2 De même, concernant **l'assiette des contributions**, une approche harmonisée acceptable pourrait reposer sur l'ensemble des actifs après leur évaluation quantitative, ou sur les actifs à l'exclusion des dépôts garantis. Mais l'on retrouve ici encore le piège de la flexibilité: chaque État membre aurait la possibilité de prendre des décisions différentes, «**sous réserve que cela n'entraîne pas de distorsions du marché intérieur**». Des critères différents aboutissent à des systèmes de contribution différents et à différents niveaux de coûts pour chaque secteur national: **une distorsion est le résultat inévitable de la flexibilité**.

3.4.2.3 Un grand nombre d'États membres ont déjà mis en place **des taxes et des prélèvements, dont les paramètres (assise, taux et champ d'application) varient considérablement**. Considérant ces différences, le Comité souhaite souligner l'importance de **garantir une coordination appropriée à court terme, en mettant en place des solutions pratiques, notamment des accords bilatéraux là où cela est approprié. En outre, nous voudrions souligner encore la signification de la flexibilité prévue par les systèmes nationaux de prélèvements à court terme, dans la perspective des changements en cours dans le domaine de la réglementation, et les évolutions vers une solution adaptée à l'échelle européenne à moyen terme**.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

#### 3.4.3 *Taille des fonds*

Le CESE s'est déjà exprimé sur le sujet dans un avis récent <sup>(11)</sup>. Une nouvelle fois, il est nécessaire de disposer d'une évaluation d'impact quantitative, ainsi que d'une évaluation de l'impact des apports supplémentaires de fonds issus des ressources disponibles des crédits du secteur financier, assortis des effets de la directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP).

#### 3.5 *Prochaines étapes et travaux futurs*

##### 3.5.1 *Prochaine étape: un cadre de coordination*

Il ne fait aucun doute que les lois nationales sur l'insolvabilité devront être modifiées pour correspondre aux nouvelles règles en matière de résolution, mais la question qui se pose est de savoir **comment, et en combien de temps**. Modifier une loi nécessite un investissement de la part des gouvernements et des parlements: une procédure habituellement longue, d'autant plus lorsqu'il s'agit de questions sensibles. Avant d'adopter une nouvelle réglementation, la Commission devrait éviter tout heurt **avec des principes établis** de certains États membres.

##### 3.5.2 *Un cadre sur l'insolvabilité (moyen terme)*

Une liquidation administrative n'est pas une procédure inconnue, mais dans la plupart des États membres, elle est habituellement effectuée **par un liquidateur nommé par un tribunal, et sous l'autorité de celui-ci**. Confier la liquidation des banques à des organismes administratifs chargés de gérer les banques, et sous l'autorité de ceux-ci, signifierait **un transfert de pouvoirs de l'administration judiciaire vers les autorités administratives: ce qui pourrait entrer en conflit avec les législations nationales, ou même la Constitution de certains États membres**.

3.5.3 Le cadre de gestion des crises de l'UE proposé par la Commission pour le secteur financier n'est pas identique à l'approche de gestion de la crise appliquée récemment par certains États membres au titre des programmes approuvés par l'UE/le FMI <sup>(12)</sup>. Ces États envisagent de recapitaliser les banques avec des fonds publics, dont les financements apportés par l'UE/le FMI qui devraient continuer d'être versés les années à venir, alors même que le reste de l'UE s'apprête précisément à mettre en place un nouveau cadre européen de gestion des crises et un Fonds de résolution des banques (FRB). Le CESE invite la Commission à proposer des mesures de transition appropriées selon un calendrier réaliste pour permettre aux États membres concernés d'organiser une transition rapide, complète et sans heurts vers le cadre de gestion des crises et le FRB proposés au niveau de l'UE. Ces mesures devront être compatibles avec la nécessité de ne pas affaiblir le secteur bancaire de ces pays.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> Voir note de bas de page n° 9.

<sup>(11)</sup> Voir note de bas de page n° 9.

<sup>(12)</sup> Voir les *Rapports par pays du FMI* consacrés à la Grèce (N° 1168) et à l'Irlande (N° 10366 et 1147).

**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 — renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers»**

COM(2010) 716 final

(2011/C 248/18)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 8 décembre 2010, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers»

COM(2010) 716 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 105 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se déclare très favorable à la mise en place d'un système supranational de sanctions qui soient véritablement efficaces, proportionnées et dissuasives, et souscrit à l'approche adoptée par la Commission dans sa communication, qui vise à garantir un ensemble minimal de normes communes que les États membres devront respecter lorsqu'ils définiront les sanctions administratives applicables en cas d'infractions à la législation sur les services financiers.

1.2 Le cadre réglementaire en voie de création entend faciliter la mise en œuvre des principes juridiques déjà appliqués avec succès par l'UE tels que le principe du «pollueur payeur», utilisé dans ce cas pour appliquer des sanctions proportionnelles aux dommages occasionnés et ce, de manière exemplaire en ce qui concerne les infractions financières, ou la politique de «clémence» propre aux procédures d'enquête et de répression des pratiques anticoncurrentielles, qui revêt une importance particulière au regard du rôle exceptionnel que les employés des établissements financiers peuvent jouer dans la délation des infractions.

1.3 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de donner au terme de «sanctions» un sens large qui couvre tant les mesures administratives de taxation, que les mesures de rétablissement de la légalité, de saisie, de disqualification des dirigeants, les actions rescisoires (telles que le retrait d'agrément), les sanctions pécuniaires, les astreintes et autres mesures similaires.

1.4 Le CESE invite la Commission à étudier des moyens possibles pour prévenir les activités financières frauduleuses qui ont des paradis fiscaux et financiers pour lieu d'origine ou destination finale et impliquent des mouvements de capitaux susceptibles d'avoir un effet sur le fonctionnement du marché intérieur.

1.5 Il convient de prévoir, comme mesures complémentaires aux sanctions à imposer, des dommages-intérêts punitifs ainsi

que la saisie des bénéfices illicites. Les montants correspondants – comme le CESE l'a suggéré à plusieurs reprises <sup>(1)</sup> – devront être destinés à alimenter un «Fonds d'aide au recours collectif» ayant pour mission de faciliter la conduite par les associations de consommateurs d'actions collectives en vue d'indemnisations ou de réparations. À cet égard, le CESE <sup>(2)</sup> rappelle à la Commission qu'il a fait valoir à diverses reprises la nécessité d'adopter une réglementation supranationale pour harmoniser les actions collectives.

1.6 Le CESE invite la Commission européenne à prendre en considération la nécessité pour l'UE de conclure des accords internationaux avec des pays tiers en vue de renforcer l'impact extraterritorial de la législation en vigueur en matière de sanctions financières, afin de garantir son efficacité ainsi que son caractère dissuasif en cas de violations des dispositions relatives aux services financiers.

## 2. Introduction

2.1 La crise financière a instillé un doute quant à la question de savoir si les règles qui régissent les marchés financiers sont toujours respectées et appliquées comme elles le devraient dans l'ensemble de l'UE. En outre, un défaut d'application des dispositions dans un État membre de l'UE peut avoir des répercussions importantes sur la stabilité et le fonctionnement du système financier d'un autre État membre.

2.2 Le Conseil ECOFIN a invité la Commission et les trois comités d'autorités de contrôle, à savoir le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM), à réaliser une analyse plurisectorielle, afin de l'aider à déterminer la cohérence, l'équivalence et l'usage effectif des pouvoirs de sanction des États membres.

<sup>(1)</sup> JO C 162 du 25.6.2008, p. 1-19 et JO C 175 du 28.7.2009, p. 20-25.

<sup>(2)</sup> JO C 324 du 30.12.2006, p. 1.

2.3 Au niveau international, le renforcement des régimes de sanctions constitue l'un des éléments de la réforme du système financier, comme il est apparu au sommet des dirigeants du G-20 qui s'est tenu à Washington le 15 novembre 2008. Par ailleurs, la loi Dodd-Frank pour la réforme de Wall Street et la protection du consommateur (juillet 2010) prévoit une réforme complète du système financier américain.

### 3. La communication

3.1 La communication de la Commission à l'examen se fonde sur les études précitées et des discussions menées avec les États membres, recense les domaines dans lesquels il existe une marge d'amélioration et suggère des mesures que l'UE pourrait prendre pour accroître la convergence et l'efficacité des régimes de sanctions. L'existence de régimes de sanctions efficaces dans le secteur financier est essentielle pour disposer de systèmes de supervision susceptibles de garantir des marchés financiers solides et stables et une protection des consommateurs et des investisseurs.

3.2 Pour garantir la pleine application de la législation européenne, les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. On considère que des sanctions sont efficaces lorsqu'elles permettent effectivement de faire respecter la législation, proportionnées lorsqu'elles reflètent fidèlement la gravité de l'infraction commise et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés, et dissuasives lorsqu'elles sont suffisamment sévères pour décourager les auteurs d'une infraction de récidiver et tout contrevenant potentiel de passer à l'acte.

3.3 Le cadre juridique en vigueur accorde aux États membres un degré d'autonomie considérable dans le choix des sanctions applicables au niveau national et leur application effective. Il conviendrait toutefois de trouver un juste équilibre entre cette autonomie et la nécessité de veiller à une application effective et cohérente de la législation européenne.

3.4 En matière de sanctions, les directives et règlements européens actuellement en vigueur dans le secteur financier contiennent essentiellement quatre groupes de dispositions:

- la coordination du pouvoir d'infliger des sanctions entre plusieurs États membres,
- l'obligation, faite aux États membres, de prévoir l'application de mesures et de sanctions administratives appropriées et de veiller à ce qu'elles soient efficaces, proportionnées et dissuasives; aucune distinction n'est généralement établie entre mesures d'enquête, de prévention et de répression,
- un autre groupe, concernant les sanctions à appliquer dans le cas d'infractions précises,
- un quatrième groupe, qui prévoit que, dans certaines circonstances, les autorités nationales publient les mesures et les sanctions qu'elles ont adoptées.

3.5 L'examen des régimes de sanctions montre qu'il existe des divergences entre les États membres. Celles-ci s'expliquent par de nombreux facteurs, tels que les différences d'un État membre à l'autre sur le plan du système juridique, des exigences constitutionnelles, du fonctionnement de l'administration et des compétences des tribunaux (administratifs et pénaux).

3.6 La Commission a notamment relevé les divergences et faiblesses suivantes dans les régimes de sanctions nationaux:

- certaines autorités compétentes ne disposent pas de pouvoirs de sanction importants pour certaines infractions,
- le montant des sanctions administratives pécuniaires (amendes) varie fortement d'un État membre à l'autre et il est trop faible dans certains États membres,
- il existe des divergences dans la nature (administrative ou pénale) des sanctions prévues en droit national,
- le degré d'application des sanctions varie d'un État membre à l'autre.

3.7 La Commission considère que les divergences sur des aspects essentiels des régimes de sanctions peuvent aboutir à un respect insuffisant des règles de l'UE sur les services financiers, compromettre gravement la protection des consommateurs et l'intégrité du marché, provoquer des distorsions de concurrence dans le marché intérieur, avoir une incidence négative sur la surveillance financière et, en définitive, saper la confiance dans le secteur financier.

3.8 La Commission estime qu'une convergence plus poussée et un renforcement des régimes de sanctions sont nécessaires pour prévenir tout risque de dysfonctionnement des marchés financiers. Ainsi, elle propose que soient établies des normes minimales communes pour permettre un rapprochement minimal des régimes nationaux de sanctions, portant sur les aspects suivants:

- définition de types de sanctions administratives appropriés pour les infractions à des dispositions fondamentales,
- publication des sanctions,
- amendes administratives suffisamment élevées,
- sanctions pour les individus comme pour les établissements financiers,
- critères appropriés à prendre en considération lors de l'application de sanctions,
- instauration éventuelle de sanctions pénales pour les infractions les plus graves,
- mécanismes appropriés, à l'appui d'une application effective des sanctions.

## 4. Observations générales

### 4.1 Position du CESE

4.1.1 Le Comité accueille très favorablement la communication de la Commission qui défend, dans l'ensemble, l'élaboration d'un cadre normatif supranational plus efficace pour poursuivre les infractions des établissements et opérateurs financiers, dans le contexte de la redéfinition des règles internationales sur le marché des capitaux.

4.1.2 De fait, la Commission y est fidèle à l'esprit des positions politiques arrêtées aux sommets du G-20, en particulier ceux de Washington (2008), de Londres (2009) et de Séoul (2010), ainsi que des positions de l'UE convenues au plus haut niveau institutionnel (création des autorités de surveillance financière, réforme de la directive MIFID, accord sur les Fonds d'investissement à haut risque, comme les «fonds spéculatifs», etc.).

#### 4.2 Principe de subsidiarité

4.2.1 Clairement conforme au principe de subsidiarité, la communication souligne la responsabilité qui incombe au premier chef aux autorités nationales de veiller de manière coordonnée et intégrée à une mise en œuvre cohérente du cadre en vigueur et du futur régime des sanctions applicables en cas d'infraction dans le secteur des services financiers. Le document se limite d'ailleurs aux sanctions qui relèvent de la compétence de ces autorités.

4.2.2 Il existe cependant des cas d'«infractions intra-européennes», dont les auteurs opèrent dans différents États membres de l'Union européenne et qui produisent des effets sur l'ensemble du marché unique. Dans ces cas, il conviendrait:

- de déterminer clairement qui a la compétence de l'ouverture de la procédure de sanction en vue d'empêcher que les auteurs d'infractions ne recherchent la juridiction la plus favorable (*forum shopping*), et ne choisissent ainsi les autorités nationales appliquant les sanctions les plus clémentes,
- de déléguer par ailleurs des fonctions et des responsabilités à d'autres autorités compétentes dans certaines conditions,
- occasionnellement et à titre exceptionnel, de doter, dans de tels cas, les autorités de surveillance européennes de compétences selon la matière concernée.

4.2.3 L'action supranationale se justifie par la nécessité de convergence des régimes nationaux de sanctions administratives ou pénales qui, actuellement, présentent des carences et des lacunes sérieuses ne permettant pas leur équivalence ou appliquent des critères totalement différents. Chaque État membre choisira la voie pénale ou administrative tout en respectant les principes d'équivalence et d'efficacité dans les termes fixés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

4.2.4 Conformément au respect de la répartition des responsabilités entre administrations et juridictions, le cadre réglementaire à l'examen entend faciliter la mise en œuvre des principes juridiques déjà appliqués avec succès par l'UE, tels que le principe du «pollueur payeur», utilisé dans ce cas pour appliquer des sanctions proportionnelles aux dommages occasionnés et ce, de manière exemplaire en ce qui concerne les infractions financières, ou la politique de «clémence» propre aux procédures d'enquête et de répression des pratiques anticoncurrentielles, qui revêt ici une importance particulière au regard du rôle exceptionnel que les employés des établissements financiers peuvent jouer dans la dénonciation des infractions.

4.2.5 Il est évident que les sanctions et les peines appliquées aux auteurs d'infractions doivent dans tous les cas être sévères et avoir un effet dissuasif afin d'éviter que ne soient perpétrés des

délits qui sont intolérables dans une société démocratique. Toutefois, cette sévérité doit aller de pair avec un traitement favorable – allègement substantiel, voire suppression de la sanction ou de la peine – pour les personnes qui permettent, par leur coopération, de mettre au jour ou d'établir des situations considérées comme délictueuses.

4.2.6 Le CESE estime qu'un système de révélation ou de dénonciation, sur le modèle prévu par la loi Dodd-Frank, peut constituer un bon moyen d'assainir le marché intérieur des services financiers pour améliorer son fonctionnement en établissant un système de motivation financière assorti de mesures d'incitations pour ceux qui dénoncent aux autorités de surveillance financière la violation de la législation applicable à ces services financiers.

4.2.7 À cet effet, il conviendrait d'éliminer certains obstacles législatifs existant encore dans quelques États membres, qui interdisent ces actions sous prétexte de la protection de supposés secrets professionnels, ainsi que d'autres barrières liées à la confidentialité, qui pourraient être dommageables aux auteurs des dénonciations. En tout état de cause, il faut garantir que les employés soient protégés par des programmes de préservation de leurs intérêts.

4.2.8 Sur ces points, la directive relative au blanchiment de capitaux actuellement en vigueur prévoit déjà que les employés d'entités financières qui dénoncent des opérations suspectes bénéficient d'un traitement favorable de ce type, ainsi que d'une protection contre d'éventuelles représailles, d'ordre professionnel ou d'une autre nature.

#### 4.3 Points omis dans la communication

4.3.1 À l'examen de la communication, l'on peut toutefois constater que les infractions traitées par la Commission se rapportent, de manière générale, à des actions de particuliers et de personnes physiques ou morales qui peuvent faire l'objet de poursuites administratives ou pénales. Dans ce contexte, la Commission n'envisage pas les actes délictueux ou omissions des pouvoirs publics, en particulier ceux dotés de compétences en matière de réglementation et de surveillance des marchés financiers, dont le mauvais fonctionnement est susceptible de créer de sérieux effets néfastes pour le marché intérieur et les intérêts des consommateurs.

4.3.2 C'est le cas, par exemple, de l'élimination nécessaire des «barrières invisibles» qui ont été et restent des obstacles insurmontables à l'exercice des libertés économiques fondamentales, comme l'utilisation abusive du pouvoir discrétionnaire au moment de déterminer l'honorabilité des dirigeants d'un établissement de crédit<sup>(3)</sup> ou d'assurances, ou la décision quant à l'incompatibilité des actionnaires détenant une participation qualifiée du capital d'un établissement financier<sup>(4)</sup>, etc.

4.3.3 De même, les dispositions internes qui n'existent pas à l'heure actuelle devraient être prises au sein des États membres afin de mettre en évidence la responsabilité des administrateurs des établissements financiers qui, de par leur caractère systémique, sont susceptibles de nuire de manière incalculable à la stabilité des marchés financiers et aux consommateurs à cause de leur gestion imprudente ou délictueuse.

<sup>(3)</sup> Article 11 de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14.06.2006, JO L 177.

<sup>(4)</sup> Article 12 de la directive 2007/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 5.09.2007, JO L 247 du 21.9.2007, p. 1.

4.3.4 Actuellement, tout employé d'un établissement financier, même d'importance insignifiante pour le marché, peut être gravement sanctionné s'il commet des délits de corruption, de fraude ou de blanchiment d'argent, alors que les administrateurs de ces mêmes établissements, responsables de préjudices résultant d'infractions financières, peuvent échapper aux sanctions pénales ou administratives, comme cela se produit dans certains États membres. Cette situation est, pour le moins, injustifiée. On peut en déduire de sérieux dysfonctionnements de la gouvernance d'entreprise.

#### 4.4 Réciprocité

4.4.1 À cet égard, la communication adopte une perspective trop centrée sur l'UE: elle se focalise sur des scénarios intra-européens, sans analyser les actions menées par les établissements financiers de pays tiers, qui peuvent également avoir une influence sur le fonctionnement du marché intérieur étant donné l'ouverture des marchés du capital et la relative facilité avec laquelle ces établissements opèrent en régime de libre établissement, grâce à des pratiques tolérées telles que les entreprises conjointes ou le «saute-mouton» (*leap-frogging*).

4.4.2 De surcroît, étant donné l'absence d'un régime commun qui faciliterait une politique de «réciprocité» avec les pays tiers en matière de services financiers, il est nécessaire que les pouvoirs nationaux prévoient des mécanismes de surveillance et de sanction non moins effectifs et forts pour les établissements financiers des pays tiers.

4.4.3 Le CESE invite la Commission à étudier des moyens possibles pour prévenir les activités financières frauduleuses qui ont des paradis fiscaux et financiers pour lieu d'origine ou destination finale et impliquent des mouvements de capitaux susceptibles d'avoir un effet sur le fonctionnement du marché intérieur.

4.4.4 À cet égard, le CESE est préoccupé par le fait que la Commission n'accorde pas suffisamment d'attention aux aspects concernant le suivi des infractions à la législation financière lorsque celles-ci sont perpétrées sur le territoire de pays tiers ou relèvent de la responsabilité directe ou indirecte de personnes physiques ou juridiques établies dans les pays en question."

#### 4.5 Les aspects techniques suivants méritent d'être notés:

4.5.1 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de donner au terme de «sanctions» un sens large qui couvre tant les mesures administratives de taxation que les mesures de rétablissement de la légalité, de saisie, de disqualification des dirigeants, les actions rescisoires (telles que le retrait d'agrément), les sanctions pécuniaires, les astreintes et autres mesures similaires.

4.5.2 Toutes les procédures de sanction devront se baser, au moins, sur les principes de la légalité, de l'incrimination, de l'établissement de la culpabilité, de la non-rétroactivité, de la *reformatio in peius*, de la présomption d'innocence, de la proportionnalité, de l'application du principe *non bis in idem*, de la

prescription, de la caducité de la procédure, de la suspension prudentielle et de la possibilité de faire appel pour obtenir un recours effectif.

4.5.3 Il conviendrait également d'améliorer la visibilité et la communication des sanctions imposées aux auteurs des infractions pour que, en plus de la publication de ces informations dans les journaux officiels internes, les sanctions puissent, en fonction de leur gravité, être également publiées au Journal officiel de l'Union européenne et dans les médias écrits ou de diffusion massive tels que les portails Internet. Les frais de la diffusion de ces informations devraient être à charge de l'auteur des infractions.

#### 4.6 Composantes de l'instrument

4.6.1 Le CESE estime que la clarification du type d'instrument législatif que la Commission proposera d'adopter en temps opportun peut contribuer à faciliter la réalisation d'un régime de sanctions dissuasif, basé sur les principes d'efficacité et de proportionnalité.

4.6.2 Même si l'idéal serait d'adopter un règlement, il ne devrait y avoir aucune marge de manœuvre en ce qui concerne son application. Néanmoins, à ce stade de l'évolution du droit de l'Union européenne, un règlement ne serait pas nécessairement l'instrument indiqué.

4.6.3 Le CESE estime qu'il est plus approprié d'opter pour une directive cadre, bien que la Commission soit d'avis qu'il convient de procéder à une harmonisation minimale. Dans ce cas, les dispositions devraient être suffisamment claires et assorties d'instructions précises et impératives, afin de garantir un effet direct, dans le respect de la jurisprudence de la Cour de justice. Cette directive devrait contenir des mesures très détaillées afin de garantir la réalisation des objectifs d'intérêt général poursuivis.

4.6.4 En tout état de cause, dans l'hypothèse de l'imposition de sanctions économiques, il faudrait toujours veiller à ce que l'auteur des infractions ne retire jamais de bénéfices de ses actes délictueux. Il y aurait lieu d'établir des méthodes communes pour évaluer le remboursement des profits obtenus illicitement en tant que mesure s'ajoutant à l'amende imposée.

4.6.5 Il convient de prévoir, comme mesures complémentaires aux sanctions à imposer, des dommages-intérêts punitifs ainsi que la saisie des bénéfices illicites. Les montants correspondants – comme le CESE l'a suggéré à plusieurs reprises <sup>(5)</sup> – devront être destinés à alimenter, suivant les priorités de chaque État membre, un «Fonds d'aide au recours collectif» ayant pour mission de permettre aux associations de consommateurs et à d'autres organisations investies d'un intérêt légitime d'intenter plus facilement des actions collectives en vue d'obtenir réparation. À cet égard, le CESE <sup>(6)</sup> rappelle à la Commission qu'il est nécessaire d'adopter une réglementation supranationale pour harmoniser les actions collectives.

<sup>(5)</sup> Voir note 1.

<sup>(6)</sup> Voir note 2.

4.6.6 Lors de l'imposition des sanctions, les autres aspects qui devraient également être pris en compte sont la situation personnelle de l'auteur de l'infraction, la gravité de celle-ci, la santé financière du contrevenant, sa collaboration avec les autorités, la durée de ladite infraction et son effet sur les droits et intérêts légitimes des consommateurs et utilisateurs ou sur tout autre acteur économique.

#### 4.7 *Le traité de Lisbonne et les consommateurs*

4.7.1 La communication tient assurément compte de la position des consommateurs de services financiers. Elle fait notamment référence à la possibilité de mettre en place, dans tous les établissements, des procédures de recours collectif. Le CESE a déjà exprimé son soutien à ces actions dans plusieurs avis. La communication se limite toutefois à une approche passive de la situation des consommateurs, fondée sur la protection contre les pratiques abusives ou délictueuses et leur répression.

4.7.2 Dans le contexte de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, dans lequel le principe de démocratie participative représente un des piliers fondamentaux de la vie démocratique de l'Union, il faudrait prendre en compte la participation des associations les plus représentatives des consommateurs.

4.7.3 Le futur régime de sanctions à l'examen pour adoption devrait établir des mesures visant à garantir le renforcement des associations de consommateurs dans ce domaine. Entre autres mécanismes, il y aurait lieu de prévoir la création de canaux permanents de communication entre le Parlement européen, la Commission européenne, le CESE et les organisations précitées. Il conviendrait également de garantir leur financement public

pour assurer en amont un fonctionnement plus efficace du système, qui avertisse des situations potentiellement dangereuses pour la stabilité des marchés financiers et facilite l'élaboration de règles adaptées à l'évolution rapide des produits et des pratiques des marchés, en tenant compte de l'impact sur les clients des sanctions appliquées aux organismes financiers.

4.7.4 Combinées avec l'approche de protection et de répression face aux dommages occasionnés par la violation des règles du secteur, ces mesures permettraient d'adopter, vis-à-vis de telles infractions, une approche préventive qui pourrait s'avérer beaucoup plus efficace.

4.7.5 Le CESE estime qu'il est important d'instituer une Agence européenne de protection des consommateurs de services financiers, et rappelle<sup>(7)</sup> qu'il faudrait à cette fin examiner s'il est possible, dans le cadre du droit européen, de créer une entité analogue à celle instituée aux États-Unis par la loi Dodd-Frank (Agence de protection financière des consommateurs).

4.7.6 En conséquence, le CESE propose à la Commission de mettre à profit la période de préparation de la future proposition afin d'élaborer ou de revoir les études portant sur les meilleures pratiques européennes en matière de protection des consommateurs de services financiers, sur la base desquelles des instruments juridiques garantissant un niveau élevé de protection pour l'ensemble des utilisateurs de services financiers pourront être mis en place. Ce niveau élevé de protection des utilisateurs de services financiers fait l'objet d'un mandat prévu dans la Charte des droits fondamentaux et qui s'adresse à toutes les institutions européennes.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

---

<sup>(7)</sup> JO C 107 du 6.4.2011, p. 21.

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Moins de démarches administratives pour les citoyens — promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil»**

COM(2010) 747 final

(2011/C 248/19)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 14 décembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

*«Livre vert — Moins de démarches administratives pour les citoyens: Promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil»*

COM(2010) 747 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement le livre vert de la Commission et reconnaît la nécessité de faciliter la circulation des documents publics dans toute l'Union européenne, dans la mesure où elle facilite la vie des citoyens européens et leur permet, en supprimant les obstacles existants, d'exercer leurs droits plus efficacement.

1.2 Le CESE appuie les initiatives de la Commission visant à favoriser la libre circulation des documents publics, dès lors qu'elles représentent une mesure d'appoint à la citoyenneté européenne, en étendant les droits économiques et sociaux des citoyens.

1.3 S'agissant des actes d'état civil, le CESE considère que la Commission devrait:

- établir un régime supranational optionnel du certificat européen d'état civil,
- engager les travaux nécessaires à l'harmonisation des règles de conflit de lois et
- en mettant en œuvre les mesures préalables ci-dessus, instaurer la reconnaissance mutuelle à travers la définition de conditions minimales à remplir par les actes d'état civil et un consensus sur la présomption de leur validité générale au sein de l'UE, une fois constatée la légalité de leur délivrance par l'autorité compétente concernée.

1.4 Le CESE invite à cette fin les autres institutions et organes compétents de l'UE à appuyer sans délai les propositions de la Commission en la matière, de sorte que des

dispositions supranationales puissent dans la mesure du possible être adoptées au cours de l'actuelle législature.

1.5 Il apparaît en conséquence envisageable de plaider pour la mise en œuvre généralisée de documents administratifs utilisant des formulaires standards et plurilingues, qui pourraient s'inspirer des modèles utilisés par la CIEC, ce qui permettrait entre autres avantages d'éviter de devoir faire traduire le document dans l'État de destination.

## 2. Introduction

2.1 Les démarches administratives requises pour pouvoir utiliser des documents publics en dehors de l'État membre où ils ont été délivrés peuvent signifier pour l'intéressé une importante perte de temps et des coûts élevés, liés en substance à la nécessité de prouver l'authenticité de ces documents ou d'en produire une traduction certifiée.

2.1.1 Une des sources de ces difficultés réside dans l'obligation pour les citoyens de présenter aux autorités d'un autre État membre des documents publics apportant la preuve requise pour le bénéfice d'un droit ou l'assujettissement à une obligation. Ces documents peuvent être de nature très diverse. Il peut s'agir de documents administratifs, d'actes notariés, d'actes d'état civil, de contrats divers ou de décisions judiciaires.

2.1.2 À cet égard, la méthode traditionnelle d'authentification des documents publics destinés à être utilisés à l'étranger est appelée «légalisation» et consiste, selon la procédure ordinaire, en la légalisation d'un document par les autorités compétentes de l'État qui le délivre et ensuite par l'ambassade ou le consulat de l'État où il va être utilisé. Sous sa forme simplifiée, cette formalité consiste en une «apostille», à savoir l'émission d'un certificat d'authentification par l'État qui délivre le document.

2.1.3 Dans le cadre du programme de Stockholm <sup>(1)</sup>, le Conseil européen a invité la Commission à poursuivre ses travaux afin d'assurer le plein exercice du droit à la libre circulation. À cette fin, le plan d'action du programme de Stockholm prévoit deux propositions législatives concernant:

- la libre circulation des documents par la suppression de la légalisation des documents entre les États membres et
- la reconnaissance des effets de certains documents d'état civil, afin qu'un statut juridique attribué dans un État membre puisse être reconnu avec les mêmes conséquences juridiques dans un autre État membre.

### 3. Le Livre vert de la Commission

3.1 La Commission lance une consultation sur des questions couvrant la libre circulation des documents publics et sur la reconnaissance des effets des actes d'état civil.

#### 3.2 *Les documents publics*

3.2.1 La Commission souhaite lancer une réflexion concernant tous les documents publics qui nécessitent des formalités administratives pour pouvoir être utilisés en dehors de l'État où ils sont délivrés. Ces formalités couvrent la preuve de l'authenticité ou la production d'une traduction certifiée. La fonction commune à tous ces documents est d'établir une preuve de faits actés par une autorité publique.

3.2.2 Actuellement, les formalités administratives telles que la légalisation et l'apostille des documents publics dans les États membres de l'Union sont caractérisées par un cadre juridique fragmenté entre plusieurs sources:

- des droits nationaux très différents les uns des autres;
- de nombreuses conventions internationales multilatérales ou bilatérales, qui ont été ratifiées par un nombre à la fois varié et limité de pays et qui sont inaptes à offrir les solutions nécessaires à la libre circulation des citoyens européens;
- un droit de l'Union morcelé qui ne traite que de certains aspects limités des questions qui se posent.

3.3 Solutions possibles pour faciliter la libre circulation des documents publics entre les États membres:

3.3.1 La suppression des formalités administratives:

Il est proposé de supprimer la légalisation et l'apostille pour l'ensemble des documents publics, afin d'assurer leur libre circulation.

3.3.2 La coopération entre les autorités nationales compétentes:

3.3.2.1 En cas de doutes fondés sur l'authenticité d'un document ou lorsqu'un document n'existe pas dans un autre État membre, les autorités compétentes nationales pourraient échanger les informations nécessaires et trouver les solutions adéquates.

3.3.2.2 Le portail e-Justice pourrait informer les citoyens sur l'existence des actes d'état civil et leurs implications juridiques. Il pourrait également être envisagé d'offrir au citoyen la possibilité de demander et de recevoir un acte d'état civil en ligne via un système sécurisé.

3.3.3 Limiter les traductions pour les documents publics:

La mise en place de formulaires standards optionnels, à tout le moins pour les documents publics les plus courants, pourrait être envisagée dans de nombreux secteurs administratifs, afin de répondre aux demandes de traduction et d'éviter des coûts.

3.3.4 Le certificat européen d'état civil:

Ce certificat européen coexisterait avec les actes d'état civil des États membres, dans la mesure où il ne serait pas obligatoire, mais optionnel. Le format et les mentions du certificat seraient uniformisés grâce à un support unique, le certificat européen.

3.4 *La reconnaissance mutuelle des effets des actes d'état civil:*

3.4.1 Les actes d'état civil sont les écrits établis par une autorité afin d'attester des événements de la vie de chaque citoyen, tels que la naissance ou la filiation.

3.4.2 La continuité et la permanence de la situation d'état civil de tout citoyen européen qui exerce son droit à la libre circulation devraient pouvoir lui être garanties. La situation juridique attestée par un acte d'état civil doit pouvoir produire les effets civils attachés à cette situation.

3.4.3 La question se pose de la nécessité d'une action de l'Union visant à offrir une plus grande sécurité juridique aux citoyens européens en matière d'état civil et à supprimer les obstacles auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils demandent la reconnaissance, dans un État membre, d'une situation juridique créée dans un autre État membre.

3.4.4 L'intervention de l'Union développée dans le droit dérivé <sup>(2)</sup> est jusque-là restée très ciblée et il n'existe pas à ce jour de règles sur la reconnaissance dans un État membre de situations liées à l'état civil et créées dans un autre État membre. De surcroît, l'Union européenne n'est pas compétente pour intervenir dans le droit matériel de la famille des États membres, le TFUE n'offrant aucune base juridique pour mettre en œuvre une telle solution.

<sup>(1)</sup> COM (2004) 401 final.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE) n° 2201/2003, art. 21, par. 2.

3.4.5 Pour résoudre ces problèmes, la Commission propose trois options différentes:

3.4.5.1 Assister les autorités nationales dans la recherche de solutions pratiques:

Le rôle principal de l'Union européenne dans ce domaine consisterait à assister les autorités nationales afin qu'elles coopèrent plus efficacement.

3.4.5.2 Reconnaissance de plein droit:

Cette reconnaissance serait faite sans harmonisation des règles existantes et laisserait subsister les systèmes juridiques des États membres. Cette solution impliquerait que chaque État membre, dans le respect de la confiance réciproque, accepte et reconnaisse les effets d'une situation juridique créée dans un autre État membre.

3.4.5.3 Reconnaissance basée sur l'harmonisation des règles de conflit de loi:

Il s'agirait de développer au niveau de l'Union un corps de règles communes dont la fonction serait de prévoir le droit applicable à une situation transfrontière lorsqu'un événement d'état civil est concerné.

#### 4. Observations générales

4.1 Le Livre vert élaboré par la Commission européenne trouve sa justification législative dans la nécessité d'améliorer et d'approfondir le fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et d'établir à cet égard des liens plus étroits avec l'exercice des droits reconnus aux citoyens conformément au statut de la citoyenneté de l'Union et aux libertés économiques fondamentales.

4.2 Dans cet esprit, le Comité accueille favorablement cette initiative de la Commission qui, en accord avec les principes et les valeurs constitutionnels ainsi que les objectifs de l'Union européenne consacrés par le TUE et le TFUE suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, privilégie une approche juridique qui confère aux citoyens un rôle accru dans le processus d'intégration européenne.

4.3 Il revient en conséquence aux institutions et organes de l'Union de permettre aux ressortissants des États membres et d'une manière générale à l'ensemble des citoyens d'exercer dans toute la mesure du possible, et dans les limites imparties par les traités et le cadre juridique en vigueur, les droits et les libertés dont ils bénéficient.

4.3.1 Cela favorisera l'établissement d'un traitement plus égalitaire, conformément au principe consacré à l'article 9 du TUE, et contribuera à l'élimination des obstacles à l'exercice de ces droits et libertés, obstacles qui ne sont pas justifiés par des raisons d'ordre public et qui souvent protègent de simples intérêts corporatistes (ce qui signifie l'interférence possible de bureaucrates, de notaires, de responsables de l'enregistrement, etc.) ou dissimulent des craintes infondées quant à la souveraineté des États membres de l'UE.

4.4 Pour autant, l'adoption future de mesures visant à lever les obstacles résultant des formalités administratives ou linguistiques nécessite d'évaluer avec soin leur portée matérielle. En

effet, outre les effets souhaitables qui peuvent en résulter pour l'individu en termes de suppression des entraves et obstacles administratifs et des coûts économiques ainsi que de réduction des délais pour l'utilisation des documents publics par les citoyens en dehors de l'État qui les a délivrés, ces mesures peuvent entraîner de sérieux conflits juridiques en raison des effets qui peuvent en résulter dans des domaines très sensibles comme celui de l'état civil.

4.5 Il convient d'analyser séparément dans le cadre de cette évaluation la viabilité de ces mesures, en examinant d'une part les aspects relatifs à des questions purement procédurales et linguistiques et d'autre part les questions plus fondamentales concernant la situation juridique des intéressés.

4.6 Le plein exercice des droits relatifs à la liberté de circulation et de résidence, ainsi qu'à la liberté d'établissement, à la libre prestation de services et à la libre circulation des travailleurs au sein du marché unique, entre autres, exige l'adoption de mécanismes et d'actes législatifs supranationaux qui éliminent ou limitent à des cas bien spécifiques les formalités administratives requises pour l'authentification des documents publics.

4.6.1 L'ingérence des autorités d'États membres autres que l'État de délivrance du document public original dissimule souvent des intérêts contraires à la législation de l'UE et donne lieu à un traitement discriminatoire et à des charges injustifiées pour les particuliers.

4.6.2 Il est à l'évidence possible d'assurer l'ordre public et la sauvegarde des intérêts financiers des États membres par des moyens moins coûteux pour le citoyen et qui en tout état de cause ne portent pas atteinte aux droits qui lui sont reconnus par la législation de l'Union. Lorsqu'il existe des doutes fondés quant à l'authenticité d'un document, ou lorsqu'un tel document n'existe pas dans un autre État membre, les autorités nationales compétentes échangent des informations et s'efforcent de trouver une solution.

4.6.2.1 Le Comité souligne néanmoins dans cet esprit qu'il est selon lui du devoir des administrations publiques de faciliter par tous les moyens possibles aux citoyens la régularisation transnationale de tous les documents publics attestant d'états ou de situations et devant remplir certaines conditions ou exigences pour permettre l'exercice des droits et des libertés reconnus par l'UE.

4.6.3 Cela est attesté par diverses expériences en cours au sein de l'UE, à savoir notamment:

- la coopération administrative entre les officiers de l'état civil mise en œuvre par les onze États membres parties à la Convention n° 3 de la CIEC<sup>(3)</sup> et dont les résultats positifs justifient que le Comité invite tous les États membres de l'UE à adhérer à cette convention en tant qu'étape préalable à l'adoption prévisible de règles supranationales dans ce domaine;
- l'échange d'informations dans le domaine des qualifications professionnelles au moyen du système électronique d'information sur le marché intérieur (IMI);

<sup>(3)</sup> Conformément à cette Convention, tout officier de l'état civil doit, lorsqu'il dresse un acte de mariage, en donner avis à l'officier de l'état civil du lieu de naissance de chaque conjoint.

— l'automatisation et la suppression progressives de l'«exequatur» dans le cadre de l'utilisation généralisée des procédures électroniques, e-Justice, etc.

4.6.3.1 À la lumière de ces expériences, il apparaît cohérent que la Commission européenne lie ses propositions de réglementation présentées dans le Livre vert sur la libre circulation des documents publics à d'autres initiatives telles que l'«Europe numérique» et «e-2020». Le CESE considère que ce serait là une bonne occasion d'encourager la création d'un réseau de registres d'état civil qui facilite l'application du principe de la présentation unique des documents en simplifiant l'ensemble des formalités administratives.

4.6.3.2 Le CESE estime que l'on pourrait également examiner la création à court terme d'une base électronique rassemblant les modèles de documents publics les plus couramment délivrés par les États membres. Cette base serait gérée par la Commission européenne, de manière à faciliter la reconnaissance mutuelle et l'équivalence automatique de ces documents avec les documents correspondants dans les autres langues officielles, sur l'ensemble du territoire de l'UE.

4.6.4 De manière analogue, les expériences menées dans d'autres domaines d'action de l'UE montrent qu'il est possible d'utiliser des documents élaborés avec des formats, des techniques et des matériaux identiques ou similaires, comme c'est le cas du passeport européen<sup>(4)</sup> et des documents concernant les mesures d'assistance visées à l'article 20, paragraphe 2, lettre c) du TFUE; les différentes catégories de modèles de permis de conduire de véhicules à moteur et de cyclomoteurs, etc.

4.6.5 Il apparaît en conséquence envisageable de plaider pour la mise en œuvre généralisée de documents administratifs utilisant des formulaires standards et plurilingues, qui pourraient s'inspirer des modèles utilisés par la CIEC, ce qui permettrait entre autres avantages d'éviter de devoir faire traduire le document dans l'État de destination.

4.7 Une coopération administrative plus étroite et l'émission de documents dont la validité serait reconnue dans tous les États membres de l'UE sont sans aucun doute des objectifs réalisables dans un environnement caractérisé par la confiance mutuelle, à défaut d'une reconnaissance mutuelle, et sont tout à fait souhaitables afin de faciliter l'exercice des droits liés à la citoyenneté précédemment évoqués ainsi que celui des libertés économiques fondamentales de l'UE. L'adoption de dispositions européennes pleinement applicables dans l'ensemble des États membres est une tâche institutionnelle qui entre dans le champ de compétence de l'UE et qui s'avère nécessaire aux fins d'un approfondissement du processus d'intégration.

4.8 Néanmoins, la question des actes établissant l'état civil des personnes présente certains aspects plus complexes qui nécessitent d'explorer diverses pistes possibles dans le domaine de la politique législative.

4.8.1 Il s'agit de trouver une solution commune, comme par exemple l'adoption d'un certificat européen d'état civil, en réponse à la situation problématique actuelle, à savoir que les actes d'état civil dressés par les autorités compétentes des États membres ne réservent pas un traitement identique aux diffé-

rentes situations d'état civil et que ces situations ne produisent pas des effets exigibles de plein droit dans les États concernés.

4.8.2 Les différentes traditions juridiques, culturelles et religieuses des États membres ne confèrent pas la même dimension au statut juridique de la personne. Il en résulte des disparités dans des domaines aussi divers que le certificat de capacité de mariage exigé dans certains États pour pouvoir se marier, la reconnaissance des unions contractées entre personnes de même sexe, la détermination de l'ordre des noms de famille ou l'attribution du genre après un changement de sexe.

4.9 Compte tenu du fait que ce sont actuellement les États membres qui sont compétents dans ce domaine, que le traité de Lisbonne n'offre pas de bases spécifiques pour l'adoption de mesures supranationales d'harmonisation législative en la matière et qu'il ne prévoit pas non plus, à la différence des dispositions de l'article 77, paragraphe 3, du TFUE relatives aux visas et autres titres de séjour de courte durée, de clause palliant l'absence d'attribution de compétences, un strict respect du principe de subsidiarité s'impose.

4.10 En conséquence, l'application éventuelle du principe de reconnaissance mutuelle au moyen de certaines dispositions législatives supranationales fondées sur les dispositions générales de l'article 81, paragraphe 1, du TFUE, devrait être envisagée à la lumière de la procédure législative spéciale visée à l'article 81, paragraphe 3, du TFUE et prévoir la participation obligatoire des parlements nationaux des États membres.

4.10.1 Il n'apparaît dès lors pas souhaitable de procéder à un examen détaillé ou à une évaluation sélective des options juridiques à appliquer par l'Union en fonction de la situation d'état civil devant être reconnue, étant donné qu'il serait probablement plus facile d'appliquer cette procédure à la filiation, à l'adoption ou à l'ordre des noms d'une personne qu'à la reconnaissance d'un mariage.

4.10.2 Quelle que soit, en substance, l'option législative qui sera retenue par l'Union européenne, et quel que soit le délai nécessaire pour procéder à son adoption, il y a lieu de favoriser en priorité les personnes qui demandent la reconnaissance d'une situation juridique ou des effets d'un acte d'état civil en élaborant des critères ou des lignes directrices européens contraignants qui aident les autorités compétentes des États membres à trouver des solutions cohérentes, souples et n'entraînant pas de discriminations en raison de la nationalité.

4.11 Étant donné l'urgente nécessité de faciliter la circulation des documents publics, les États membres et les institutions de l'UE devront soutenir les initiatives de la Commission visant à faciliter la libre circulation des documents publics et à établir un régime supranational optionnel du certificat européen d'état civil, en engageant les travaux nécessaires à l'harmonisation des règles de conflit de lois, tout en instaurant la reconnaissance mutuelle par le biais de la définition des conditions minimales à remplir par les actes d'état civil et d'un consensus sur la présomption de leur validité générale au sein de l'UE, une fois constatée la légalité de leur délivrance par l'autorité compétente concernée.

<sup>(4)</sup> JOC C 241 du 19.9.1981 et C 179 du 26.7.1982.

4.12 Afin de garantir l'efficacité maximale des futures mesures adoptées par l'UE en matière de libre circulation des documents publics, le Comité invite la Commission à examiner la possibilité de prévoir dans ses futures propositions législatives l'extension de leur champ d'application aux citoyens de l'espace économique européen, aux pays tiers avec lesquels l'UE a conclu des accords d'association actuellement en vigueur (selon un régime de réciprocité avec les citoyens des États membres) et aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée qui sont régulièrement établis ou domiciliés sur le territoire d'un État de l'Union.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/666/CEE, 2005/56/CE et 2009/101/CE en ce qui concerne l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés»**

COM(2011) 79 final — 2011/0038 (COD)

(2011/C 248/20)

Rapporteur: **Miklós PÁSZTOR**

Le 8 et le 16 mars 2011, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 50, paragraphe 2, lettre g) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/666/CEE, 2005/56/CE et 2009/101/CE en ce qui concerne l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés»

COM(2011) 79 final – 2011/0038 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la publication de la directive qu'il considère comme une avancée importante dans le développement du marché unique. En effet, elle rend possible la réalisation des objectifs plus larges des entreprises commerciales, des travailleurs, des consommateurs et des citoyens européens, telle que mise en évidence par la stratégie Europe 2020 et l'initiative relative aux PME («Small Business Act»). Toutefois, la proposition dans sa forme actuelle, qui prévoit d'uniformiser les indications et les actes les plus importants et de substituer à la coopération volontaire l'obligation légale sur tout le territoire de l'Union, ne satisfait qu'à quelques-unes des demandes fondamentales exprimées.

1.2 Dans le même temps, la proposition contient beaucoup d'incertitudes quant à la mise en œuvre. Elle laisse aux soins de la Commission de régler de nombreuses questions dans le cadre d'une réglementation future. Le CESE fait part de son espoir d'être associé également aux étapes législatives à venir et de rester un partenaire de la Commission dans la préparation de cette future réglementation.

1.3 Le CESE aurait préféré que la proposition consolide les trois directives modifiées et formule de façon réellement autonome les exigences de l'Union en la matière <sup>(1)</sup>. Avec la modification et les actes délégués qui seront adoptés ultérieurement, la mise en œuvre perdra quelque peu en clarté. Pour cette raison, le CESE maintient sur ce plan les positions exprimées en rapport avec le livre vert et souhaiterait qu'elles soient reprises dans les dispositions législatives à venir.

<sup>(1)</sup> La première et la onzième directives peuvent réellement être facilement combinées étant donné leur objet analogue (la publicité des sociétés) tandis que pour la directive relative aux fusions transfrontalières, cela se limite à un aspect spécifique, la clarté des registres de commerce dans le cas d'opérations transfrontalières.

1.4 Le Comité considère comme une grave lacune que la réglementation n'aborde pas la question du transfert du siège, qui, comme l'indique le livre vert, devient toujours plus déterminante dans un marché qui s'unifie. Le CESE voit une occasion manquée dans le fait que le législateur n'ait pas cherché à faire valoir comme un modèle le principe par ailleurs invoqué de la transparence des titres.

1.5 Le CESE soutient les modifications présentées dans la proposition en ce qui concerne les directives 89/666/CEE et 2005/56/CE.

1.6 S'agissant de la modification de la directive 2009/101/CE, le Comité estime important que:

- les données soient publiées dans les meilleurs délais possibles, à savoir le délai le plus court compte tenu des contraintes techniques et juridiques;
- la demande d'informations de base soit gratuite dans le cadre du système européen unifié, une recommandation déjà exprimée par le CESE;
- la question des frais de construction et d'exploitation du système soit clarifiée, ce qui n'est pas le cas actuellement. Sur ce point, le Comité déplore l'absence d'études d'impact dans la proposition. Il insiste cependant sur la nécessité pour l'Union de prévoir des fonds pour couvrir ces frais;
- l'exploitation du système permette d'accéder le plus directement possible aux informations et de réduire au minimum la publication d'informations sur un support papier.

1.7 Le CESE accepte la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour la mise en vigueur par l'Union et les États membres des actes juridiques nécessaires. Il estime néanmoins indispensable pour l'UE de fixer une date limite interne pour l'application des mesures arrêtées dans les actes délégués.

## 2. Contenu de la proposition de directive

2.1 La directive vise à améliorer la transparence de l'environnement juridique et fiscal des entreprises qui tirent de mieux en mieux parti des possibilités offertes par le marché unique et à renforcer ainsi le climat de confiance à l'égard de ce dernier, de manière à favoriser l'exploitation des avantages concurrentiels découlant des relations entre partenaires commerciaux.

2.2 Sur la base de la directive, les États membres doivent prendre les mesures qui s'imposent afin que les associés et les tiers aient facilement accès, sur tout le territoire de l'Union, aux actes et indications concernant les sociétés et les relations qu'elles entretiennent les unes avec les autres. En effet, il n'existait jusqu'à présent aucune obligation ni possibilité efficace à cet égard. Le problème de transparence se pose de manière particulièrement aiguë et pressante dans les cas de fusions et de séparations d'entreprises situées de part et d'autre des frontières, ou de succursales locales d'une société soumise au droit d'un autre État membre.

2.3 La Commission propose comme solution de modifier de précédentes directives:

- la directive 89/666/CEE concernant la publicité des succursales créées dans un autre État membre (onzième directive);
- la directive 2005/56/CE sur les fusions transfrontalières des sociétés;
- la directive 2009/101/CE concernant les garanties pouvant être accordées aux associés et aux tiers (nouvelle directive relative à la publicité des affaires, remplaçant la première directive).

Ces directives ne satisfaisaient qu'en partie aux exigences croissantes d'information.

2.4 Les modifications apportées par la nouvelle directive élargissent, précisent et développent les exigences et procédures existantes et donnent à la Commission le pouvoir d'appliquer d'autres précisions et extensions lors de la mise en œuvre de la directive. Cette démarche vise essentiellement à ce que l'ensemble des sociétés, succursales ou groupements d'opérateurs économiques puissent être identifiés clairement et le plus rapidement possible, et à ce que tout changement soit enregistré et accessible sans délai. Le meilleur instrument à cette fin s'avère être le stockage et la publication électroniques des actes et indications, et les États membres doivent garantir l'informatisation et l'accessibilité des données par le biais de la plateforme européenne unique prévue.

2.5 C'est la directive 2009/101/CE qui fait l'objet du plus grand nombre de modifications proposées par la Commission européenne:

- le délai de publication des données est fixé à 15 jours calendrier maximum;

- chaque société doit disposer d'un identifiant unique permettant de l'identifier sans équivoque dans l'Espace économique européen;

- les formalités prescrites par les États membres doivent être compatibles avec l'accessibilité via une plateforme électronique européenne unique;

- les États membres doivent garantir la fiabilité des actes et indications;

- les frais de publication ne doivent pas dépasser les coûts administratifs nécessaires;

- aux fins d'exécution de ces dispositions, la Commission européenne, sur la base de pouvoirs délégués, peut arrêter les modalités techniques concernant la gestion, la sécurité, le mode de formation de l'identifiant unique, l'utilisation des langues, les méthodes et les normes techniques de publication et les possibilités de sanction en cas de non-respect des dispositions.

2.6 En ce qui concerne les directives de 1989 et 2005, la modification porte sur l'identification unique des succursales ou des sociétés de capitaux ayant fait l'objet d'une fusion transfrontalière et sur l'exigence de compatibilité électronique des autres activités d'enregistrement.

2.7 La directive, s'adressant aux États membres, fixe ensuite au 1<sup>er</sup> janvier 2014 le délai ultime de mise en œuvre par ces derniers; la directive elle-même entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication.

## 3. Contexte juridique de l'avis

3.1 La transparence des registres commerciaux est non seulement un objectif important en soi mais constitue en même temps l'un des préalables à la promotion de l'harmonisation du droit des sociétés. L'interopérabilité des registres nationaux est une question foncièrement informatique et économique, mais la proposition doit être publiée sous une forme juridique, c'est pourquoi l'on ne peut faire abstraction des exigences légales. Outre la nécessité de trouver la forme appropriée d'un point de vue juridique, il convient d'examiner en détail le contexte juridique de l'harmonisation.

3.1.1 À cet égard, l'on peut se demander avant toute chose comment concilier les intérêts des pays typiquement exportateurs et importateurs de capitaux. Le tableau ci-dessous présente dans les grandes lignes leurs principaux points de vue. Sur la base de ces points de vue, la prise en compte des intérêts sous-jacents des États limite intrinsèquement, à plus long terme, le succès de l'harmonisation de fond, même si dans le cadre des débats, cette question ne semble pas importante au regard d'une question technique telle que l'interopérabilité des registres commerciaux.

	État membre exportateur de capitaux	État membre importateur de capitaux
1. Légitimation des entreprises (personnalité juridique)	Principe de la fiction (universalisme)	Principe de la réalité (particularisme)
2. Identifiabilité de la personne juridique	Lieu d'enregistrement	Siège administratif effectif
3. Juridiction	Principe d'individualité	Principe de territorialité
4. Principe de droit économique	Sécurité juridique	Prévention de l'abus de droit
5. Principe de droit de l'Union (politique du marché intérieur)	Interdiction de limiter les libertés fondamentales	Interdiction du traitement discriminatoire

3.2 Les obstacles à l'enregistrement national des entreprises sont beaucoup moins nombreux dans certains pays – ceux qui suivent le principe de la fiction – (où la reconnaissance des entreprises au niveau national est en principe automatique si elles répondent à certaines conditions formelles) que dans d'autres (où la défense des communautés locales gravitant autour de l'entreprise a aussi de l'importance), car la responsabilité de l'entreprise demandant l'enregistrement est plus importante que celle de l'État, autrement dit, en matière d'enregistrement des entreprises, la réglementation de droit privé a plus d'importance que celle de droit public.

3.3 Dans certains pays, une modification du statut des entreprises n'est pas de tout possible, tandis que dans d'autres, en cas de changement du siège administratif effectif, il y a lieu de modifier l'identité pouvant être reconnue par le droit des sociétés, et par conséquent le registre. Cela a posé plusieurs problèmes sur le marché intérieur (voir par exemple l'affaire *Überseering*), n'excluant ni la double identité ni la possibilité cauchemardesque de la double non-identité (par exemple dans le cas d'une combinaison germano-irlandaise).

3.4 Certains pays envisagent le monde dans sa globalité et considèrent les activités des entreprises dans leur ensemble, indépendamment du fait qu'elles soient exercées sur leur territoire ou à l'étranger (principe d'individualité). Dans d'autres pays, la juridiction est déterminée sur la base du territoire, ce dernier étant du moins important, et il existe par conséquent une différence fondamentale entre l'intérieur du pays et l'étranger. L'harmonisation est donc véritablement importante. Dans le premier cas (principe d'individualité), l'interopérabilité des registres commerciaux relève essentiellement du droit privé, et le droit des sociétés fait référence aux propres intérêts des entreprises. Dans le deuxième cas, des mesures publiques sont nécessaires. L'on peut dès lors imaginer que dans le premier cas, pour les pays exportateurs de capitaux, le projet BRITE, par exemple, semble être une meilleure solution que l'harmonisation positive.

3.5 Les pays exportateurs de capitaux, de manière caractéristique, rechignent à modifier, lors de l'enregistrement, l'identifiant obtenu au titre du droit des sociétés, car pour eux la sécurité juridique prime tout le reste. En revanche, d'autres pays estiment que la défense des intérêts des communautés locales gravitant autour des entreprises est primordiale et n'hésitent pas, le cas échéant, à remettre en question le statut juridique d'une entreprise. C'est pourquoi l'article 11 de la première directive (12 dans la nouvelle), précisant de manière détaillée les motifs de

dissolution d'une entreprise, peut être mis en œuvre de manière très différente selon les pays, en fonction de la conception qu'ils ont de la création d'une entreprise (voir par exemple les affaires *Ubbink* ou *Marleasing*).

3.6 Les pays ne faisant en principe pas de distinction entre les activités intérieures et extérieures profitent en général mieux des possibilités offertes par le marché intérieur et les entreprises qui y sont enregistrées peuvent ainsi facilement considérer que les mesures prises par l'État d'accueil leur sont préjudiciables en ce qu'elles limitent les libertés de l'Union. Par contre, dans la pratique des États reconnaissant le principe de la réalité, c'est-à-dire de la territorialité, l'accent peut être mis davantage sur le problème du traitement discriminatoire des entreprises étrangères. Manifestement, ce sont avant tout les pays exportateurs de capitaux qui trouvent leur intérêt dans l'uniformisation des registres commerciaux, la réglementation en la matière représentant un enjeu plus important pour les États importateurs des capitaux.

#### 4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite de la publication de la directive qu'il considère comme une avancée importante dans le développement du marché unique. En effet, la réalisation des objectifs plus larges des entreprises commerciales, des travailleurs, des consommateurs et des citoyens européens devient possible, comme l'a exprimé antérieurement le Comité s'agissant du livre vert: «Les objectifs de l'interconnexion des registres de commerce sont indissociables des documents stratégiques que sont *Europe 2020* et le *Small Business Act* (SBA). L'interconnexion des registres de commerce (RC) doit permettre d'améliorer la transparence et de faciliter la coopération entre les entreprises, ainsi que de diminuer les obstacles au développement des activités transfrontalières et de réduire les charges administratives, particulièrement pour les PME, soit autant d'aspects essentiels pour consolider le marché unique et promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, comme il a été mis en évidence dans la communication de la Commission européenne "Think Small First": *Priorité aux PME. Un "Small Business Act" pour l'Europe* (COM(2008) 394 final)»<sup>(2)</sup>.

4.2 Le Comité observe en outre que la proposition, dans sa forme actuelle, ne satisfait qu'à quelques-unes des demandes fondamentales qui ont été exprimées en prévoyant d'uniformiser les indications et les actes les plus importants et de substituer à la coopération volontaire l'obligation légale sur tout le territoire de l'Union. De même, s'il considère acceptable l'orientation de la réglementation relative aux coûts administratifs et à la protection des données, il estime toutefois que de nombreux points nécessitent d'être précisés.

4.3 Il y a toutefois lieu de constater que la proposition contient toujours de nombreuses incertitudes quant à la mise en œuvre. Dans l'ensemble, elle laisse à une réglementation future le soin d'en définir les modalités. Or, il eût été opportun d'en être informé dès maintenant. Ainsi la proposition à l'examen aurait pu par exemple contenir davantage d'informations sur certaines normes et certains contenus étant donné que le livre vert en a mentionné une partie et attendait une réponse.

<sup>(2)</sup> JO C 48 du 15.2.2011, p. 120, paragraphe 1.2.

Il aurait donc fallu pouvoir se prononcer sur leur caractère pratique. Pour cette raison, le CESE maintient sur ce plan les positions exprimées en rapport avec le livre vert et souhaiterait qu'elles soient reprises dans les dispositions législatives à venir.

4.4 Le CESE a le sentiment qu'ainsi, une occasion a été manquée pour l'Union européenne de franchir un pas plus grand vers une harmonisation plus importante du droit des sociétés, telle que décrite au point 3. Le Comité est conscient du fait que des différences juridiques et institutionnelles considérables rendent difficile les avancées dans cette problématique plus large et que l'harmonisation du droit des sociétés est le travail d'une décennie. Cependant, l'enregistrement en constitue un volet et en négligeant d'aborder la question dans les détails, nous avons laissé passer une occasion de rechercher des formulations communes et d'ouvrir un débat. Par ailleurs, le programme BRITE illustre bien le fait que les acteurs concernés peuvent résoudre à la satisfaction générale bien des questions de détail au moyen de l'autorégulation.

4.5 Le Comité considère comme une grave lacune que la réglementation n'aborde pas la question du transfert du siège, qui, comme l'indique le livre vert, devient toujours plus déterminante dans un marché qui s'unifie. Le CESE voit une occasion manquée dans le fait que le législateur n'ait pas cherché à faire valoir comme un modèle le principe par ailleurs invoqué de la transparence des titres.

4.6 Dans le cadre de ce processus, il aurait peut-être été important que la proposition consolide les trois directives modifiées et formule de façon réellement autonome les exigences de l'Union en la matière<sup>(3)</sup>. Avec la modification et les actes délégués qui seront adoptés ultérieurement, la mise en œuvre perdra quelque peu en clarté compte tenu surtout du fait que la proposition à l'examen ne définit pas plus avant les enjeux de l'enregistrement en termes de gestion et la coopération entre les registres du commerce des États membres.

4.7 Le Comité est d'avis que de nouvelles difficultés surviendront dans la réalisation des objectifs visés étant donné que, selon la lettre de la proposition – et non, espérons-le, selon l'objectif initialement recherché – les instances de coopération en matière d'enregistrement qui ont été actives jusqu'à maintenant à l'échelon européen – qu'elles soient officielles, actives sur une base volontaire ou issues du marché – n'auront pas leur place dans le cadre de la nouvelle coopération. Le CESE convient lui aussi que le portail juridique unique de l'Union européenne – le portail e-Justice européen – doit constituer le point central d'accès à l'information juridique mais estime important de veiller à garder un espace suffisant pour des initiatives poursuivant des objectifs différents et, éventuellement, plus larges. Le Comité souligne aussi qu'il est «particulièrement important que les institutions nationales et européennes coopèrent dans ce domaine avec les partenaires sociaux et la société civile»<sup>(4)</sup>. Le CESE fait part de son espoir d'être associé également aux étapes législatives à venir et de rester un partenaire de la Commission dans la préparation d'une future réglementation.

<sup>(3)</sup> La première et la onzième directives peuvent réellement être facilement combinées étant donné leur objet analogue (la publicité des sociétés) tandis que pour la directive relative aux fusions transfrontalières, cela se limite à un aspect spécifique, la clarté des registres de commerce dans le cas d'opérations transfrontalières.

<sup>(4)</sup> Voir JO C 48 du 15.2.2011, p.120, paragraphe 6.7.

## 5. Observations spécifiques

5.1 Le CESE soutient les modifications présentées dans la proposition en ce qui concerne les directives 89/666/CEE et 2005/56/CE.

5.2 S'agissant de la modification de la directive 2009/101/CE, le Comité estime important que les données soient publiées dans les meilleurs délais possibles, à savoir le délai le plus court compte tenu des contraintes techniques et juridiques. Le CESE est d'avis qu'il est possible à court terme de raccourcir radicalement le délai proposé. Il attire toutefois l'attention sur le fait que même ce délai peut s'avérer long dans certains cas et donc sur la nécessité éventuelle que la déclaration des modifications se fasse de manière beaucoup plus rapide, c'est-à-dire par le biais de la plateforme européenne unique, au moyen d'une «publication»<sup>(5)</sup> intervenant immédiatement après une notification locale et qui pourrait être certifiée ultérieurement. Les systèmes informatiques actuels rendent cela possible.

5.3 S'agissant des coûts liés à ce service d'information, il convient d'établir clairement si l'ensemble des frais doivent être couverts par le montant payé par le notifiant ou si le demandeur de l'information doit aussi payer. Sur ce point, les systèmes en place dans les États membres divergent. Selon la pratique en vigueur à ce jour, le service n'est payant que dans les cas où les informations demandées doivent venir du registre d'entreprises d'autres pays. Le Comité maintient son espoir déjà exprimé que la demande d'informations de base soit gratuite dans le cadre du système européen unifié<sup>(6)</sup>.

5.3.1 Le Comité estime qu'il y a lieu de considérer plus particulièrement comme informations de base pour les sociétés commerciales de partenaires d'affaires, les associés, les créanciers et les travailleurs les informations relatives au siège d'exploitation, aux propriétaires et principaux dirigeants de l'entreprise, à la situation économique et juridique de la société, et à sa capacité de résistance, ainsi que des données comptables et de bilan précises.

5.3.2 À cet égard, le Comité souligne que la question des frais de construction et d'exploitation du système n'a pas été clarifiée. Il déplore l'absence dans la proposition d'études d'impact permettant de les évaluer. Il insiste cependant sur la nécessité pour l'Union de prévoir des fonds pour couvrir ces frais.

5.4 Le CESE accueille favorablement le fait que les données seront accessibles par voie électronique. Il espère cependant que l'exploitation du système permettra d'accéder le plus directement possible aux informations. Il reconnaît toutefois qu'il importe de trouver ici un équilibre entre l'exigence de publicité et un fonctionnement rapide et sûr. Le Comité est convaincu qu'un compromis satisfaisant est possible et qu'en fin de compte, la

<sup>(5)</sup> Il s'agirait de messages ou d'informations publiées sur le réseau électronique européen et directement accessibles aux intéressés.

<sup>(6)</sup> Voir JO C 48 du 15.2.2011, p.120, paragraphe 1.5.

publicité s'en trouvera renforcée. Une autre attente fondamentale du Comité à l'égard du système unifié est qu'il permette de réduire au minimum la publication d'informations sur un support papier et, partant, les frais de publication.

5.4.1 Le CESE attire l'attention sur le fait que des contradictions pourront survenir entre les obligations européennes en matière de notification d'informations d'une part et les normes juridiques demeurant de la compétence nationale (par exemple la question de la foi due aux actes) de l'autre. Cette situation ne peut se maintenir à long terme.

5.5 Le Comité estime que des solutions techniques simples existent également pour les problèmes de langue, pour peu qu'un travail préliminaire considérable ait été effectué. Les logiciels de traduction actuels permettent de publier facilement, dans n'importe quelle autre langue, des textes standardisés, à

la condition que ceux-ci soient disponibles et qu'ils aient été approuvés, après des consultations appropriées. Ce genre de standardisation est surtout envisageable avec les informations de base et les documents comptables.

5.6 S'agissant de la protection des données, le CESE juge opportun d'appliquer au registre des entreprises les dispositions de la directive 95/46/CE relative à la protection des données personnelles.

5.7 Le CESE accepte la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour la mise en vigueur par les États membres des actes juridiques nécessaires. Il estime néanmoins indispensable pour l'UE de fixer une date limite interne pour l'application des mesures arrêtées dans les actes délégués. Ainsi, le bon fonctionnement de la structure permettant un accès rapide et uniforme aux informations sur les sociétés sera assuré sur tout le territoire de l'Union.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne»**

COM(2010) 609 final

(2011/C 248/21)

Rapporteur: **M. MORGAN**

Le 4 novembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne*

COM(2010) 609 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 9 voix contre et 12 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans l'Union européenne, la protection des données à caractère personnel est régie par la directive 95/46/CE de 1995, qui définit les deux objectifs suivants:

- (1) *Les États membres assurent, conformément à la présente directive, la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel.*
- (2) *Les États membres ne peuvent restreindre ni interdire la libre circulation des données à caractère personnel entre États membres pour des raisons relatives à la protection assurée en vertu du paragraphe 1.*

Il est impératif de parvenir à un équilibre entre ces deux objectifs afin d'éviter qu'ils ne se contredisent. La nouvelle législation a essentiellement pour objet la mise en place d'un cadre juridique qui contribuera à la réalisation de ce double objectif.

1.2 Le CESE se félicite de la communication à l'examen, qui définit l'approche de la Commission concernant la mise à jour de la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel. L'explosion des nouvelles technologies induit une augmentation exponentielle du traitement de données à caractère personnel en ligne, ce qui exige un renforcement adéquat de la protection de celles-ci si l'on veut éviter toute intrusion de grande ampleur dans la vie privée des citoyens. Il convient de circonscrire soigneusement la collecte, la fusion et la gestion des données provenant de sources multiples. Le secteur public détient de nombreuses données concernant les différents aspects de la relation entre le citoyen et l'État. Cependant, il convient de limiter au maximum les données collectées à une fin précise et d'interdire l'intégration des différentes données dans une base de données de type «big brother».

1.3 Dans le même temps, le CESE exhorte toutefois à la prudence. La législation régissant l'activité commerciale doit demeurer stable et prévisible. Aussi le CESE est-il favorable à une révision appropriée de la directive sur la protection des données.

1.4 La Commission reconnaît que l'une des principales préoccupations récurrentes des parties prenantes, notamment des entreprises multinationales, est l'harmonisation insuffisante des législations des États membres en matière de protection des données, en dépit de l'existence d'un cadre juridique commun de l'UE. Le CESE propose que la nouvelle législation offre une protection plus cohérente des données à caractère personnel des travailleurs dans l'ensemble de l'UE, en créant un cadre européen visant à améliorer la clarté et la sécurité juridique. À cet égard, le CESE se félicite plus particulièrement de la volonté de rendre obligatoire la nomination d'un responsable du traitement des données indépendant, et d'harmoniser les règles relatives à ses fonctions et compétences.

1.5 Compte tenu du conflit qui risque de se produire entre la confidentialité des données à caractère personnel et leur exploitation commerciale, ainsi que de l'importance de cet enjeu, les citoyens doivent prendre davantage conscience des fins auxquelles les données les concernant sont collectées et des droits de contrôle dont ils disposent en la matière. Aussi le CESE estime-t-il qu'une mise en œuvre efficace du droit de contrôle et des possibilités de recours effectives sont des conditions indispensables pour que la proposition à l'examen soit véritablement «globale». En outre, il convient également de prendre en compte la dimension transfrontalière.

1.6 S'agissant des citoyens de l'Union, il faudrait appliquer, au sein de celle-ci, la législation de l'État membre du responsable du traitement des données dans lequel elles sont enregistrées. S'agissant des personnes qu'il est légitime de protéger, notamment les salariés et les consommateurs, il faut appliquer la législation en matière de protection des données en vigueur dans leur lieu de résidence habituelle.

1.7 La référence faite aux enfants dans la communication à l'examen est trop sommaire. Il convient d'accorder une attention particulière la question de la protection des données relatives aux enfants. Le droit à l'oubli permettrait certes d'éliminer les traces de bêtises ou petits délits commis par des enfants ou des adolescents, mais ce droit risque de ne pas pouvoir être mis en œuvre dans la pratique.

1.8 La définition des «données sensibles» que propose la communication doit être clarifiée compte tenu de la création constante de nouvelles catégories de données à caractère personnel sous forme électronique. L'utilisation répandue et sans discernement de caméras de surveillance est une source de préoccupation pour le CESE. Il est essentiel de veiller à l'application de la législation limitant l'utilisation abusive de ces images. La question des données GPRS relatives à la localisation d'un individu prête elle aussi à controverse. Par ailleurs, le recours à la capture des données biométriques est en augmentation. La définition devrait dès lors tenir compte de ces nouvelles technologies et méthodes ainsi que des développements technologiques ultérieurs. Il pourrait être nécessaire d'établir des principes liés à des contextes donnés. Le CESE est favorable à une utilisation appropriée de ces nouvelles technologies.

1.9 Tout en reconnaissant le caractère sensible de la coopération policière transfrontière, le CESE juge essentiel que les droits fondamentaux, y compris la protection des données à caractère personnel, fassent en toutes circonstances l'objet d'une attention maximale.

1.10 Le CESE soutient l'objectif général de la Commission qui consiste à assurer une application plus cohérente des règles européennes en matière de protection des données dans tous les États membres. Il est toutefois préoccupé par le fait que la directive 95/46/CE n'est pas encore pleinement et effectivement mise en œuvre dans l'ensemble des 12 nouveaux États membres.

1.11 Le CESE considère que les autorités nationales de protection des données sont en général démunies et surchargées de travail, et qu'il convient de renforcer leur indépendance. Toute nouvelle directive devrait veiller à ce que les autorités nationales disposent du statut, des compétences et des ressources nécessaires pour qu'elles puissent jouer leur rôle.

1.12 Compte tenu des contributions fournies jusqu'ici par le groupe de travail «Article 29» concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le CESE estime que ce groupe de travail doit continuer à jouer un rôle important à l'avenir.

1.13 Dans le cadre de l'Agenda numérique pour l'Europe, le CESE invite la Commission à envisager la mise en place d'une autorité de l'UE chargée d'examiner les conséquences les plus importantes d'Internet sur la société au cours des 10 à 20 prochaines années. Les dispositions en vigueur en matière de sécurité des données à caractère personnel et de cybersécurité en général deviennent de plus en plus obsolètes et la société tente de rattraper son retard. S'agissant de la protection des données, le CESE préconise la nomination d'un contrôleur de la protection des données pour l'ensemble de l'UE. En effet, les compétences de l'actuel contrôleur européen pour la protection des

données se limitent aux institutions européennes, alors que l'Union a besoin d'un contrôleur qui serait responsable de la coordination entre les États membres et des normes opérationnelles. Cette nomination ne permettrait toutefois que de couvrir une partie des compétences de l'autorité supérieure préconisée par le Comité.

## 2. Introduction

2.1 Le CESE continue de soutenir les principes de la directive de 1995. Les extraits suivants de la directive, qui ont été simplifiés, mettent clairement en évidence ces principes:

### — Article 6

*Les États membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être:*

- (a) traitées loyalement et licitement;*
- (b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes;*
- (c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;*
- (d) exactes et, si nécessaire, mises à jour;*
- (e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées.*

### — Article 7

*Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si:*

- (a) la personne concernée a indubitablement donné son consentement; ou*
- (b) il est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie; ou*
- (c) il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis; ou*
- (d) il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée; ou*
- (e) il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique; ou*
- (f) il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement.*

### — Article 8

*Les États membres interdisent le traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé et à la vie sexuelle.*

2.2 Au cours des dix dernières années, la situation a considérablement évolué compte tenu des nouvelles dispositions de l'article 16 du traité de Lisbonne et de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux.

2.3 La communication à l'examen vise à définir l'approche qui permettra à la Commission de moderniser le cadre juridique de l'Union européenne régissant la protection des données à caractère personnel dans tous les secteurs d'activité de celle-ci, eu égard notamment aux défis posés par la mondialisation et les nouvelles technologies, de manière à continuer à garantir un niveau élevé de protection des personnes à l'égard du traitement de ces données dans tous les domaines d'activité de l'UE.

2.4 L'échange d'informations à l'échelle mondiale est désormais beaucoup plus facile et rapide. Les données à caractère personnel d'un citoyen (courriel, photos et agenda électronique) peuvent être créées au Royaume-Uni grâce à un logiciel implanté en Allemagne, traitées en Inde, stockées en Pologne et consultées en Espagne par un citoyen italien. Cette augmentation rapide du flux d'informations dans le monde pose un défi important aux droits de chaque personne à la confidentialité des données qui la concernent. Les questions de protection des données, y compris leur dimension transfrontalière, concernent les citoyens dans tous les aspects de leur vie quotidienne: dans leur travail, leurs relations avec les pouvoirs publics, lorsqu'ils achètent des biens ou des services, lorsqu'ils voyagent ou surfent sur Internet.

2.5 En 2011, la Commission présentera des propositions législatives destinées à réviser le cadre juridique de la protection des données, afin de durcir la position de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel dans le cadre de toutes les politiques européennes, y compris dans les domaines répressif et de la prévention de la criminalité, eu égard aux spécificités de ces domaines. Les mesures non législatives, telles que la promotion de l'autoréglementation et l'examen de la faisabilité des «labels européens de protection de la vie privée», seront prises parallèlement.

2.6 La Commission continuera également de contrôler la bonne application du droit de l'Union dans ce domaine, en poursuivant une politique volontariste de répression des infractions lorsque les règles de l'UE en matière de protection des données ne seront pas mises en œuvre et appliquées correctement.

2.7 Les principaux objectifs de l'approche globale de la protection des données sont les suivants:

- renforcer les droits des personnes;
- renforcer la dimension «marché intérieur»;
- réviser les règles de protection des données dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale;
- la dimension mondiale de la protection des données;
- renforcer le cadre institutionnel en vue d'un plus grand respect des règles de protection des données.

Les paragraphes 3 à 7 résument ces objectifs et présentent le point de vue du CESE sur les propositions de la Commission. Les titres en **gras** suivent la structure de la communication de la Commission. Le texte en *italique* est une synthèse du texte de la communication figurant sous les titres en question.

### 3. Renforcer les droits des personnes

#### 3.1 Accroître la sécurité juridique et garantir des conditions égales aux responsables du traitement

*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit la protection des données à caractère personnel. La définition du terme «données à caractère personnel» englobe l'ensemble des informations relatives à une personne identifiée ou identifiable. La Commission envisagera toutes les manières de garantir une application cohérente des règles de protection des données, eu égard aux répercussions des nouvelles technologies sur les droits et libertés des personnes, et compte tenu de l'objectif consistant à assurer la libre circulation des données à caractère personnel dans le marché intérieur.*

3.1.1 La libre circulation des données à caractère personnel dans le marché intérieur est nécessaire au bon fonctionnement de ce marché mais représente une menace pour la confidentialité des données détenues par des entreprises sur les personnes qu'elles emploient. Des garanties spécifiques sont requises, telles que l'obligation, pour les responsables du traitement des données, de rendre des comptes en cas d'échange international de données, ou l'utilisation du cryptage dans le cas de données présentant une certaine sensibilité.

3.1.2 Le CESE souligne que le secteur de l'emploi est plus ou moins exclu non seulement de la communication à l'examen, mais aussi de l'ensemble du débat sur la protection des données en Europe. Les travaux réalisés au niveau européen devraient être utilisés comme un point de départ, en particulier les propositions présentées par le groupe de travail «Article 29».

#### 3.2 Accroître la transparence pour les personnes concernées

*La transparence est une condition fondamentale indispensable pour permettre aux personnes d'exercer un contrôle sur leurs propres données et pour assurer la protection effective des données à caractère personnel. La Commission envisagera un principe général de transparence, des obligations spécifiques pour les responsables du traitement, en particulier en ce qui concerne les enfants, des déclarations standards de confidentialité et une notification obligatoire des violations de données.*

3.2.1 Des déclarations standards sont préférables car elles permettent d'éviter les conflits d'intérêts. Leur utilisation devrait avoir lieu sur une base volontaire.

3.2.2 L'obligation de transparence ne résout pas nécessairement le problème des clauses contractuelles unilatérales. Il est important de mettre au point des règles plus strictes pour améliorer la protection contre les clauses inéquitables.

3.2.3 Dans la communication, la référence aux enfants est très sommaire, alors qu'il convient d'accorder une attention particulière à la protection des données à caractère personnel les concernant. Le droit à l'oubli permettrait certes d'éliminer les traces de bêtises et petits délits commis par des enfants ou des adolescents, mais ce droit risque de ne pas pouvoir être mis en œuvre dans la pratique (cf. paragraphe 3.3.2.).

3.2.4 Les nouvelles dispositions doivent clarifier le rôle du responsable du traitement des données et celui du responsable de l'enregistrement des données, de manière à ce qu'il n'y ait pas de confusion quant à leur identité et à leurs droits et devoirs respectifs.

3.2.5 Le CESE approuve la proposition relative à l'obligation de notifier les violations de données à caractère personnel, mais considère que cette obligation ne peut s'appliquer à toutes les situations, tous les secteurs et toutes les circonstances.

### 3.3 Permettre aux intéressés d'exercer un meilleur contrôle sur les données les concernant

*Deux conditions préalables importantes sont le traitement des données à des finalités bien précises (principe de la minimisation des données) et le contrôle effectif des intéressés sur les données les concernant. La Commission examinera les moyens permettant de renforcer le principe de la minimisation des données, d'améliorer les modalités d'un véritable exercice des droits d'accès, de rectification, de suppression et de verrouillage, de clarifier le «droit à l'oubli» et de garantir le droit explicite à la portabilité des données.*

3.3.1 D'une manière générale, le CESE soutient toute initiative visant à renforcer la protection de la vie privée. Les citoyens devraient avoir le droit d'accéder librement à toutes les données les concernant. Le libre accès aux données relatives à leur cote de solvabilité en est un exemple. La possibilité de revenir sur son consentement sans devoir apporter de motivation et le droit effectif à l'oubli sont fondamentaux mais la protection de la vie privée serait renforcée si l'on commençait par collecter moins de données. Aussi le CESE exhorte-t-il la Commission à appliquer pleinement la proposition consistant à renforcer le principe de la minimisation des données.

3.3.2 Même si le droit à l'oubli est un concept attrayant, il sera difficile à concrétiser compte tenu de la diffusion «virale» des données sur Internet et des technologies qui, si elles effacent les données, ne les oublient toutefois pas.

### 3.4 Sensibiliser

*Il conviendrait que les actions de sensibilisation soient encouragées, y compris la publication d'informations claires sur des sites web, qui décrivent précisément les droits des personnes concernées et les responsabilités des responsables du traitement. La faible sensibilisation des jeunes pose plus particulièrement problème.*

3.4.1 La modification requise des comportements sera difficile à mettre en œuvre, notamment parce que le développement rapide des réseaux sociaux n'a pas été assorti d'une sensibilisation accrue des utilisateurs aux conséquences que peut avoir le fait de mettre un volume important de données personnelles en ligne. Alors qu'il serait en principe opportun que tout service Internet fournisse obligatoirement un message d'information, cela pourrait poser un problème aux entreprises. Il conviendrait d'examiner la possibilité de définir des protocoles de sensibilisation par catégorie de services (commerce électronique, fournisseurs de services Internet, moteurs de recherche, réseaux sociaux, etc.).

3.4.2 Le CESE se félicite que la Commission ait l'intention de dégager des fonds européens pour appuyer les actions de sensibilisation. Le CESE souhaiterait que cette idée soit étendue au cofinancement des actions de sensibilisation effectuées par les partenaires sociaux et les organisations de la société civile au niveau européen et national.

### 3.5 Garantir un consentement éclairé et libre

*La Commission étudiera les moyens de clarifier et de renforcer les règles en matière de consentement.*

3.5.1 Le type de consentement requis devrait continuer de dépendre du type de données traitées et non du type de technologie utilisée. Toutefois, le CESE est préoccupé par le fait que, dans la plupart des cas, lorsqu'un consentement est donné dans un environnement Internet, l'application ne fournit pas confirmation du consentement et aucun mécanisme effectif ne permet d'enregistrer le retrait dudit consentement. En outre, le consentement peut consister en un simple clic, par lequel l'utilisateur accepte toute une série de clauses et de conditions, dont le consentement peut n'être qu'un élément parmi d'autres. Il serait logique que le consentement fasse l'objet d'un document simple et séparé pour qu'il puisse être valable, donné en connaissance de cause et spécifique.

3.5.2 Pour les organisations et entreprises qui opèrent sur Internet, le traitement des données à caractère personnel est essentiel. L'option par défaut constitue clairement un avantage pour l'opérateur mais, si elle n'est pas appliquée de manière correcte, elle peut défavoriser le client. Son utilisation devrait être limitée de manière à ce que tous les opérateurs soient tenus d'offrir par défaut la protection de la vie privée à leurs clients, si ceux-ci le souhaitent.

3.5.3 Pour que le consentement soit donné librement, le contrat doit par ailleurs être équitable. Il convient de définir des principes pour éviter les pratiques commerciales abusives.

### 3.6 Protéger les données sensibles

*La Commission examinera la possibilité d'étendre la définition de «données sensibles» à d'autres catégories, par exemple les données génétiques, et d'harmoniser les conditions à remplir pour procéder au traitement de données sensibles.*

3.6.1 Il convient de clarifier la définition actuelle des données sensibles étant donné que de nouvelles catégories de données électroniques sont sans cesse créées. Le CESE juge préoccupante l'utilisation répandue et sans distinction de caméras de surveillance. Il est essentiel d'appliquer la loi qui limite l'utilisation abusive de ces images. Les données GPRS relatives à la localisation d'un individu sont une autre question controversée. La capture des données biométriques étant en augmentation, la définition devrait également prendre en compte ces nouvelles technologies et méthodes ainsi que les développements technologiques ultérieurs. Il pourrait s'avérer nécessaire de fixer des principes à appliquer dans les différents contextes. Le CESE recommande que ces nouvelles technologies soient utilisées à bon escient.

3.6.2 Il convient par ailleurs d'améliorer la protection des données sensibles. Le chiffrement de certaines catégories de données sensibles devrait être obligatoire. Il faudrait utiliser les meilleures technologies disponibles et les responsables du traitement devraient être tenus de rendre des comptes en cas de violation de la sécurité.

### 3.7 Renforcer l'efficacité des voies de recours et des sanctions

La possibilité d'accorder le pouvoir de saisir les juridictions nationales sera envisagée ainsi que de prévoir des sanctions pénales pour les violations graves des règles de protection des données.

3.7.1 Compte tenu du conflit qui risque de surgir entre la confidentialité des données à caractère personnel et leur exploitation commerciale, ainsi que de l'importance de cet enjeu, les citoyens doivent prendre davantage conscience des finalités auxquelles les données à caractère personnel les concernant sont collectées et des droits de contrôle dont ils disposent en la matière. Aussi le CESE estime-t-il qu'une mise en œuvre efficace du droit de contrôle et des possibilités de recours effectives sont des conditions indispensables pour que la proposition à l'examen soit véritablement «globale». En outre, il convient également de prendre en compte la dimension transfrontalière.

3.7.2 L'éventualité d'un recours collectif devrait être examinée à titre de réparation pour les violations très graves. Il faudrait évaluer la possibilité, pour les entreprises, les organisations professionnelles et les syndicats, de représenter des citoyens et d'intenter une action devant les tribunaux.

## 4. Renforcer la dimension «marché intérieur»

### 4.1 Accroître la sécurité juridique et garantir des conditions égales aux responsables du traitement

La protection des données dans l'Union revêt une dimension «marché intérieur» notable. La Commission étudiera les moyens de pousser plus loin l'harmonisation des règles de protection des données au niveau de l'UE.

4.1.1 Le CESE craint que la marge décisionnelle accordée aux États membres par la directive 95/46/CE n'ait créé des problèmes de mise en œuvre. Un règlement aurait pu apporter davantage de sécurité. L'harmonisation devrait être mise en œuvre sur la base d'un corpus de normes suffisantes pour satisfaire aux exigences de la directive.

4.1.2 À aucun moment la communication ne fait référence aux travailleurs et à l'accès aux données personnelles les concernant, qui sont gérées par les employeurs. Étant donné que les entreprises multinationales peuvent centraliser les fichiers, au sein de l'UE ou à l'extérieur de celle-ci, la nouvelle législation doit prévoir des droits d'accès clairement définis pour les travailleurs.

### 4.2 Réduire la charge administrative des responsables du traitement

La Commission étudiera les différents moyens de simplifier et d'harmoniser l'actuel système de notification, y compris l'établissement éventuel d'un formulaire d'enregistrement uniforme valable dans toute l'Union. Les notifications pourraient être publiées sur Internet.

4.2.1 Le CESE accueillerait ces initiatives très favorablement.

### 4.3 Clarifier les règles relatives au droit applicable et à l'État membre responsable

Les responsables du traitement et les autorités de contrôle de la protection des données ne savent pas toujours clairement quel est l'État

membre responsable et quel est le droit applicable lorsque plusieurs États membres sont concernés. La mondialisation et les progrès technologiques rendent le problème plus complexe. Les dispositions existantes sur le droit applicable seront révisées et clarifiées, en vue d'améliorer la sécurité juridique et de clarifier quel est l'État membre responsable.

4.3.1 S'agissant des citoyens européens, il convient d'appliquer, dans l'Union européenne, la législation en vigueur dans l'État membre du responsable du traitement des données dans lequel celles-ci sont conservées. S'agissant des parties prenantes de la circulation des données qu'il est légitime de protéger, comme notamment les salariés et les consommateurs dans l'UE, il faut appliquer la législation en matière de protection des données selon les dispositions et les procédures en vigueur dans le lieu de résidence habituelle de ces salariés ou consommateurs.

### 4.4 Responsabiliser davantage les responsables du traitement

La Commission étudiera les moyens de garantir que les responsables du traitement mettent en place des politiques et mécanismes efficaces pour assurer le respect des règles en matière de protection des données. Elle veillera à rendre obligatoire la désignation de responsables du traitement et à harmoniser les règles relatives à leurs tâches et compétences, de manière rendre obligatoire une analyse d'impact au regard de la protection des données. En outre, la Commission poursuivra la promotion de l'utilisation des technologies d'amélioration de la confidentialité (PET) et l'application de la notion de «prise en compte du respect de la vie privée dès la conception».

4.4.1 Les PET et la prise en compte du respect de la vie privée dès la conception peuvent atténuer le pouvoir discrétionnaire des responsables du traitement de données qui risqueraient autrement de se trouver devant un conflit d'intérêt avec les priorités commerciales de leurs entreprises. Le CESE invite la Commission à étudier plus avant ces outils et à promouvoir leur développement car ils sont susceptibles d'améliorer la protection des données tout en éliminant les conflits d'intérêts. Ces outils pourraient de préférence devenir obligatoires.

4.4.2 Pour lever tout doute possible, les responsables du traitement devraient rendre des comptes pour tous les aspects du traitement des données relevant de leurs compétences. Par conséquent, les obligations relatives à la protection de la vie privée devraient être expressément énumérées dans les contrats lorsque des sous-traitants et / ou des opérations dans d'autres pays sont concernés.

4.4.3 Le CESE considère que chaque État membre devrait mettre en place un organe professionnel responsable des compétences et des certifications des responsables de la protection des données.

4.4.4 La mise en œuvre des dispositions prévues dans ce domaine devrait être cohérente avec l'objectif consistant à réduire la charge administrative des responsables du traitement mentionnée au paragraphe 4.2.

#### 4.5 Encourager les initiatives en matière d'autoréglementation et examiner la possibilité d'instaurer des régimes européens de certification

La Commission examinera les moyens d'encourager davantage les initiatives en matière d'autoréglementation, notamment les codes de conduite, et étudiera la faisabilité de l'instauration de régimes européens de certification.

4.5.1 Cf. paragraphe 3.7.1: l'application des dispositions et la possibilité de recours sont des aspects auxquels le CESE attribue une importance fondamentale. Les propositions de la Commission sont intéressantes, dans la mesure où elles peuvent contribuer à réduire l'énorme charge réglementaire qui pèse sur les entreprises. Un compendium ou guide des meilleures pratiques devrait être élaboré dans chaque État membre.

### 5. Réviser les règles de protection des données dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

L'instrument de l'UE applicable en matière de protection des données à caractère personnel dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale est la décision-cadre 2008/977/JAI. Elle comporte de nombreuses lacunes pouvant porter directement atteinte aux possibilités des personnes d'exercer leurs droits en matière de protection des données dans ces domaines (par exemple, le droit de savoir quelles données à caractère personnel les concernant sont traitées et échangées, par qui et à quelles fins, et celui de connaître les modalités d'exercice de ces droits, tels que le droit d'accès aux données les concernant).

La Commission examinera l'opportunité d'étendre l'application des règles générales de protection des données aux domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, d'introduire de nouvelles dispositions dans des domaines tels que le traitement des données génétiques, d'engager une consultation concernant la révision des systèmes de contrôle dans ces domaines et d'évaluer la nécessité d'aligner, à long terme, les diverses règles sectorielles avec le nouveau cadre juridique général de la protection des données.

5.1 Bien qu'il reconnaisse le caractère sensible de la coopération policière transfrontière, le CESE juge essentiel qu'une attention maximale soit accordée en toutes circonstances aux droits fondamentaux, notamment à la protection des données à caractère personnel. Le CESE craint que les préoccupations en matière de sécurité, même si elles ne sont pas fondées, induisent souvent à négliger les droits fondamentaux. Les citoyens doivent être mieux informés des méthodes utilisées par les autorités pour collecter les données à caractère personnel les concernant, et des finalités de cette opération, sur la base des données fournies par les factures de téléphone, les comptes bancaires, les contrôles aéroportuaires, etc.

### 6. La dimension mondiale de la protection des données

#### 6.1 Clarifier et simplifier les règles applicables aux transferts internationaux de données

La Commission entend examiner les moyens

— d'améliorer et de rationaliser les procédures actuelles de transfert international de données, afin de parvenir à une approche de l'UE plus uniforme et plus cohérente à l'égard des pays tiers et des organisations internationales,

— de préciser les critères et conditions applicables pour évaluer le caractère adéquat du niveau de protection assuré dans un pays tiers ou une organisation internationale,

— de définir les éléments essentiels en matière de protection des données que devraient comporter les accords internationaux conclus par l'UE.

6.1.1 Le CESE est favorable à ces initiatives louables, et espère que la Commission arrivera à dégager un large accord international, sans lequel ces propositions seraient peu efficaces.

#### 6.2 Promouvoir des principes universels

L'Union européenne doit continuer de jouer un rôle moteur dans l'élaboration et la promotion des normes juridiques et techniques internationales dans le domaine de la protection des données à caractère personnel. À cette fin, la Commission sera active dans le domaine des normes internationales et de la coopération avec des pays tiers et des organisations internationales comme l'OCDE.

6.2.1 Dans ce domaine également, le CESE approuve la proposition de la Commission. Compte tenu de la nature mondiale d'Internet, il est essentiel que les normes et les lignes directrices soient compatibles d'un continent à l'autre. Les données à caractère personnel doivent bénéficier d'une protection transfrontière. Le CESE fait observer que l'on dispose déjà de lignes directrices de l'OCDE ainsi que de la Convention 108 du Conseil de l'Europe, qui fait actuellement l'objet d'une révision. La Commission devrait veiller à ce que la Convention et la nouvelle directive soient compatibles.

### 7. Renforcer le cadre institutionnel en vue d'un plus grand respect des règles de protection des données

La Commission examinera les moyens:

— de renforcer, clarifier et harmoniser le statut et les pouvoirs des autorités nationales de protection des données;

— d'améliorer la coopération et la coordination entre les autorités de protection des données;

— de garantir une application plus cohérente des règles de l'UE en matière de protection des données dans tout le marché intérieur, notamment:

— en renforçant le rôle des contrôleurs nationaux de la protection des données;

— en coordonnant mieux leur action par l'intermédiaire du groupe de travail «article 29»;

— en créant un mécanisme destiné à assurer une cohérence sous l'autorité de la Commission européenne.

7.1 Ces propositions concernent des questions clés pour le CESE, compte tenu de l'importance qu'il accorde à la mise en œuvre des dispositions en la matière et aux possibilités de recours. Le CESE partage l'idée selon laquelle il faut «renforcer, clarifier et harmoniser» et «améliorer la coopération et la coordination», ainsi que la volonté générale de la Commission de garantir une application plus cohérente des règles de l'UE en matière de protection des données dans tous les États membres. Il est toutefois préoccupé par le fait que les douze nouveaux États membres n'ont peut-être pas encore tous achevé la mise en œuvre pleine et effective de la directive 95/46/CE.

7.2 Le CESE considère que les autorités nationales de protection des données sont, d'une manière générale, démunies et

surchargées de travail et qu'il convient de renforcer leur indépendance. Toute nouvelle directive devrait prévoir que ces autorités disposent du statut, des pouvoirs et des ressources requis pour pouvoir jouer leur rôle. Leurs tâches et ressources devraient être définies au niveau de l'UE et il conviendrait d'examiner la possibilité de nommer un contrôleur européen de la protection des données.

7.3 Compte tenu de la contribution fournie jusqu'ici par le groupe de travail «Article 209» sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel les concernant, le CESE considère que ce groupe doit continuer à jouer, à l'avenir également, un rôle important.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

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

---

#### ANNEXE

#### à l'avis du Comité économique et social européen

L'assemblée plénière a adopté des amendements visant à supprimer les passages ci-dessous, qui figuraient dans l'avis de la section spécialisée; le maintien de chacun de ces paragraphes a toutefois recueilli au moins un quart des voix exprimées:

##### **Paragraphe 1.6**

S'agissant des citoyens et des salariés de l'Union européenne, il faudrait appliquer, au sein de celle-ci, la législation de l'État membre du responsable du traitement des données dans lequel elles sont enregistrées.

##### **Paragraphe 4.3.1**

S'agissant des citoyens et des travailleurs européens, il convient d'appliquer, dans l'Union européenne, la législation en vigueur dans l'État membre du responsable du traitement des données dans lequel celles-ci sont conservées.

##### **Résultat du vote**

86 voix pour l'amendement de ces paragraphes,  
72 voix contre, et  
19 abstentions.

---

**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 — «Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale»»**

COM(2010) 758 final

(2011/C 248/22)

Rapporteur: **M<sup>me</sup> O'NEILL**

Le 16 décembre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale»*

COM(2010) 758 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

L'avis du CESE sur la «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale» s'inscrit dans la stratégie Europe 2020 pour une croissance durable et inclusive. Il met en évidence la nouvelle approche globale qui la relie aux autres initiatives phares et aux cinq grands objectifs de l'UE. Il insiste également sur la nécessité de veiller à la cohérence entre l'échelon européen et les politiques nationales et sur la participation et le rôle de premier plan des parties prenantes non gouvernementales <sup>(1)</sup>.

## 1. Recommandations

Le CESE avance les recommandations suivantes:

- La pauvreté constituant une violation des droits humains, il importe que les gouvernements, les partenaires sociaux et la société civile assument une responsabilité partagée en vue de son éradication.
- Il convient de veiller à la cohérence politique entre les mesures économiques, financières, sociales et relatives à l'emploi dans la stratégie Europe 2020, qui devraient toutes contribuer à accroître la cohésion sociale.
- Les mesures d'austérité ne devraient pas accroître le risque de pauvreté et il y a lieu de procéder à une véritable évaluation de l'impact social et d'en débattre.
- Il convient de mettre en œuvre la stratégie d'inclusion active en adoptant une approche intégrée qui garantisse une aide adéquate au revenu, un marché du travail inclusif et l'accès à l'emploi et à des services de qualité.
- Il y a lieu d'insister davantage sur la réduction des inégalités et le respect des droits de l'homme fondamentaux, notamment grâce à une répartition plus équitable des revenus et à

la mise en œuvre des clauses sociales horizontales définies dans le traité de Lisbonne.

- Il convient d'accorder plus d'importance à l'investissement dans le capital humain par l'éducation et la formation tout au long de la vie, entre autres en améliorant les compétences correspondant aux besoins réels tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du marché de l'emploi.
- Il y a lieu de renforcer la participation d'acteurs de la société civile dans la plateforme, notamment de personnes en situation de pauvreté, d'ONG et de partenaires sociaux par le biais d'un dialogue structuré aux niveaux européen et national, et de la soutenir au moyen d'un financement de l'UE approprié. Le CESE devrait jouer un rôle actif et participatif dans ce dialogue et dans la convention annuelle.
- Il importe de renforcer les financements européens, surtout les Fonds structurels, ciblant la réduction de la pauvreté et d'intensifier les efforts visant à simplifier les procédures, à accroître la transparence et à suivre l'efficacité de la mise en œuvre.
- La méthode ouverte de coordination en matière sociale (MOC) doit être renforcée, ce qui passe par le développement de stratégies nationales de protection sociale et d'insertion sociale et de plans d'action aux niveaux national et local. Il y a lieu de clarifier le lien qui la relie à l'initiative phare sur la pauvreté.

<sup>(1)</sup> Phrase ajoutée conformément à une recommandation du comité de pilotage de la stratégie Europe 2020 du CESE.

## 2. Contexte

«Pauvreté: une personne est reconnue comme vivant dans la pauvreté si son revenu et ses ressources sont insuffisants au point de l'empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable pour la société dans laquelle il vit. En raison de la pauvreté, cette personne peut se trouver défavorisée de multiples manières: chômage, faible revenu, logement insalubre, soins de santé inadéquats et obstacles à son accès à l'apprentissage tout au long de la vie, à la culture, au sport et aux loisirs. Elle est souvent marginalisée et exclue de la participation aux activités (économiques, sociales et culturelles) qui sont la norme des autres personnes, et son accès aux droits fondamentaux peut être restreint.»<sup>(2)</sup>

2.1 L'Union européenne compte plus de 80 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté<sup>(3)</sup>, dont plus de 50 % sont des femmes et 20 millions des enfants. Si les données statistiques relatives à la pauvreté matérielle sont importantes, l'existence d'une pauvreté immatérielle, comme par exemple l'illettrisme, doit également être reconnue. Ce sont les membres les plus vulnérables et les plus défavorisés de nos communautés que l'actuelle crise économique a touchés le plus durement.

2.2 La Commission européenne a placé la réduction de la pauvreté au cœur de la stratégie «Europe 2020», son programme économique, social et pour l'emploi<sup>(4)</sup>. Les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à un accord politique sur un objectif commun consistant à sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale au cours de la prochaine décennie. L'initiative phare de la plateforme contre la pauvreté fait partie intégrante de la stratégie au même titre que la ligne directrice n°10, qui jettera les bases de la contribution des États membres à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les programmes nationaux de réforme.

2.3 L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a permis de mettre en évidence la complexité et les aspects multidimensionnels de cette lutte, ainsi que la nécessité d'une action urgente pour combattre ce fléau dans des conditions de crise économique et de mesures d'austérité.

2.4 Les jeunes, les migrants et les travailleurs peu qualifiés sont confrontés à une aggravation du chômage. Les «travailleurs pauvres», dont le salaire ne parvient pas à couvrir les besoins quotidiens, les personnes âgées et les familles à faibles revenus sont confrontés à un dénuement matériel croissant qui touche 8 % des Européens, et jusqu'à 30 % dans certains États membres<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Rapport conjoint de la Commission européenne et du Conseil sur l'inclusion sociale, mars 2004

<sup>(3)</sup> Le seuil du risque de pauvreté est fixé à 60 % du revenu équivalent disponible médian au niveau national après les transferts sociaux spécifiques à chaque État membre.

<sup>(4)</sup> Mise à jour de 2010 de l'évaluation commune du Comité de la protection sociale et de la Commission européenne des conséquences sociales de la crise économique et des réponses politiques apportées (novembre 2010). COM(2010) 2020 «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

<sup>(5)</sup> Le dénuement matériel est le fait de remplir au minimum 4 des 9 critères de privation, à savoir, ne pas pouvoir: payer son loyer ou les factures de consommation courante; chauffer convenablement son habitation; faire face à des dépenses imprévues; consommer du poisson, de la viande, des protéines ou un aliment équivalent tous les deux jours; prendre une semaine de vacances hors du domicile une fois par an; acheter une voiture, une machine à laver, un téléviseur couleur ou un téléphone.

2.5 Le Conseil européen a convenu de fonder l'objectif clé de réduction de la pauvreté dans le cadre de la stratégie Europe 2020 sur les **trois** indicateurs suivants: le taux de risque de pauvreté, une importante privation matérielle et le pourcentage de personnes vivant dans des ménages sans emploi. Les objectifs de réduction de la pauvreté devraient être liés à des priorités locales et régionales.

## 3. La plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale

3.1 La plateforme proposée est l'une des sept initiatives phares d'action concrète prévue dans la stratégie Europe 2020, qui s'articule autour de trois priorités visant à fournir des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés:

- une croissance intelligente,
- une croissance durable,
- une croissance inclusive.

3.2 La plateforme vise à susciter l'engagement commun des États membres, des institutions européennes et des principaux acteurs concernés en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en établissant un «cadre d'action dynamique» pour une cohésion sociale et territoriale afin de garantir une répartition plus équitable des emplois, de la croissance et de l'inclusion sociale dans toute l'UE.

3.3 À cette fin, la Commission a établi les axes d'intervention suivants:

- agir au niveau de l'ensemble des politiques;
- veiller à une utilisation plus large et plus efficace des fonds européens pour favoriser l'inclusion sociale;
- stimuler l'innovation sociale sur la base de données concrètes;
- travailler en partenariat et mobiliser le potentiel inhérent à l'économie sociale;
- renforcer la coordination des politiques entre les États membres.

## 4. Observations générales

4.1 La pauvreté est une réalité inacceptable dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle et représente une violation des droits de l'homme. Le CESE salue l'engagement à réduire la pauvreté et l'objectif de sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté<sup>(6)</sup>; il se félicite de la mise en place de la plateforme et des mesures de réduction de la pauvreté, dont bon nombre reflètent le contenu de précédents avis du CESE, mais appelle à prendre des mesures plus concrètes pour s'attaquer aux causes et aux conséquences de la pauvreté et appliquer les droits humains.

<sup>(6)</sup> Voir la déclaration du CESE au Conseil européen du 17 juin 2010.

4.2 Il existe un manque de cohérence entre les politiques économiques, financières et sociales en vigueur au niveau de l'UE et les réalités vécues sur le terrain, dans les États membres. Le CESE souligne l'importance d'une approche cohérente et intégrée, sa principale préoccupation étant que les politiques de l'UE liées à la gouvernance économique, à la croissance et à l'emploi dans le contexte de crise ne viennent pas accroître le risque de pauvreté. Le CESE plaide en faveur d'une véritable évaluation de l'impact social de ces mesures et pour que cette évaluation fasse l'objet d'un débat.

4.3 Au cours de l'élaboration de l'avis, le CESE a pris en considération les autres effets de la pauvreté: la pauvreté accroît l'émigration économique et sociale et porte préjudice, au niveau des différents États membres, à l'amortissement de l'investissement dans les ressources humaines. Les pauvres qui sont peu en mesure de défendre leurs intérêts pourraient se retrouver dans une situation encore plus défavorable si, lors de l'élaboration des réformes économiques, fiscales, sociales, sanitaires et éducatives visant à réduire les dépenses de l'État, la protection des pauvres n'entre pas en ligne de compte. L'augmentation du nombre de personnes précipitées en dessous du seuil de pauvreté est susceptible de rendre encore plus impérieuse la nécessité de redistribuer l'argent public".

## 5. Observations spécifiques

### 5.1 Protection sociale

5.1.1 Le CESE apprécie l'importance des mesures de croissance et de création d'emploi mais souligne qu'il est essentiel de renforcer la protection sociale et de ne pas réduire les prestations sociales ni diminuer les salaires, ce qui aurait des effets disproportionnés sur les plus pauvres.

5.1.2 Les systèmes de protection sociale réduisent d'un tiers les risques de pauvreté<sup>(7)</sup> et sont essentiels pour garantir les droits humains. Ils constituent des stabilisateurs économiques automatiques qui contribuent à réduire la pauvreté et favorisent la cohésion économique et sociale, ainsi que la croissance, autant d'éléments nécessaires pour garantir le soutien de l'opinion publique au projet européen<sup>(8)</sup>.

5.1.3 Le CESE se fait l'écho de la préoccupation de la Commission d'assurer la durabilité des systèmes de protection sociale et de pensions des États membres afin de garantir un revenu adéquat pendant toute la vie, y compris durant la vieillesse<sup>(9)</sup>.

### 5.2 Stratégies d'inclusion actives

5.2.1 Il y a lieu de continuer à encourager et à coordonner la mise en œuvre d'une stratégie en faveur de **l'inclusion active** fondée sur les trois piliers: **un marché du travail inclusif, l'accès à des services de qualité et une aide au revenu adéquate**<sup>(10)</sup> afin de permettre à ceux qui font l'expérience de la pauvreté de lever les obstacles qu'ils rencontrent.

5.2.2 Le CESE souscrit à l'approche centrée sur la prévention et l'éradication de la pauvreté par le biais d'une croissance durable. Il considère à cet effet essentiel de garantir des emplois de qualité et des systèmes de protection sociale modernes et efficaces, tout en s'attaquant aux inégalités de revenus, de richesse et d'accès aux services. Le rapport annuel de la Commission sur l'état d'avancement (2011) souligne que «la croissance ne peut être durable que si ses bénéfices profitent à toutes les composantes de la société» et que «la croissance et la cohésion sociale doivent aller de pair»<sup>(11)</sup>.

5.2.3 Bien qu'il soit d'une importance cruciale d'élaborer des politiques au niveau de l'UE, le rôle des États membres et, en particulier, des collectivités locales et régionales doit être renforcé afin de garantir la réalisation des changements nécessaires. Le CESE souhaite collaborer sur cet aspect avec le Comité des régions.

5.2.4 Le CESE souligne le rôle essentiel qui devrait être celui tant des partenaires sociaux que des organisations de l'économie sociale, y compris les coopératives, dans le développement d'un marché du travail inclusif et dans la promotion d'une répartition plus équitable des revenus, comme autant de contributions fondamentales à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

5.2.5 Le CESE appelle à mettre davantage l'accent sur la nécessité de créer des emplois de qualité et durables et de prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté des travailleurs, en ce compris le droit à des salaires décents et à des bonnes conditions de travail décentes et la minimisation des pièges de la pauvreté dans la délicate transition entre l'aide sociale et l'emploi.

5.2.6 La stratégie européenne d'inclusion active inclut notamment des actions concrètes pour créer un marché de l'emploi inclusif<sup>(12)</sup> et surmonter les obstacles d'accès à l'emploi que rencontrent certains groupes spécifiques, tels que les jeunes et les personnes âgées, les minorités ethniques, dont les Roms, les immigrés et les femmes, les familles monoparentales et les personnes handicapées<sup>(13)</sup>.

5.2.7 Le CESE insiste sur l'importance d'un travail légal pour tous et est préoccupé par l'impact que le travail clandestin, la fraude fiscale et l'évasion fiscale ont sur le financement durable des systèmes de protection sociale et sur les droits en matière d'emploi et les droits sociaux. Il y a lieu d'engager une action intégrée à l'échelle de l'UE ainsi que de prévoir une combinaison de sanctions, de contrôles efficaces et des mesures d'encouragement au travail légal.

5.2.8 Le CESE appelle de ses vœux l'élaboration d'une feuille de route détaillée pour la mise en œuvre des stratégies d'inclusion active à l'échelon local. Il soutient la position du Parlement européen, lequel demande à la Commission d'étudier l'impact d'une proposition législative introduisant un revenu minimum approprié d'au moins 60 % du revenu médian dans chaque État membre.

<sup>(7)</sup> Évaluation de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020: rapport du Comité de la protection sociale (février 2011).

<sup>(8)</sup> JO C 132/26 du 03.05.2011.

<sup>(9)</sup> JO C 84/38 du 17.03.2011.

<sup>(10)</sup> Recommandation de la Commission relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail (2008/867/CE).

<sup>(11)</sup> Voir le Rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020 (annexe 1 de l'«Examen annuel de la croissance», COM(2011) 11 – A1/2, paragraphe 2.5.

<sup>(12)</sup> CES/Business Europe et al: Accord cadre sur des marchés inclusifs (en anglais uniquement: «Framework Agreement on Inclusive Labour Markets» -mars 2010).

<sup>(13)</sup> JO C 21/66 du 21.01.2011.

5.2.9 Le CESE appelle instamment à la collecte de données comparables et d'indicateurs améliorés, de manière à faire apparaître les avantages sociaux et économiques d'une éradication de la pauvreté, ainsi que le coût de l'inaction.

### 5.3 Participation des intéressés

5.3.1 Le CESE estime que la participation des acteurs concernés à un dialogue structuré régulier, à l'échelon de l'UE et au niveau national, est un élément essentiel de la recherche de solutions efficaces et du suivi de la mise en œuvre du programme de la plateforme.

5.3.2 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission de coopérer avec des institutions de l'UE, des personnes en situation de pauvreté, des ONG, des organisations de l'économie sociale, les partenaires sociaux et d'autres acteurs de la société civile dans une convention annuelle en vue de faire le bilan des progrès réalisés dans le cadre du dialogue structuré mentionné plus haut à l'échelon de l'UE et au niveau national. Au cours de ce processus, un examen de l'impact social de l'analyse annuelle de la croissance et des progrès réalisés doit être entrepris.

5.3.3 Le CESE souhaiterait un renforcement du rôle que pourrait assumer le Parlement européen dans la mise en œuvre du programme de la plateforme dans les États membres. Ce renforcement serait en accord avec les propositions présentées par l'AGORA citoyenne du Parlement européen.

5.3.4 Le CESE appuie avec force la proposition de l'initiative phare «plateforme européenne» visant la mise en place d'orientations facultatives sur la participation des parties prenantes à l'échelon de l'UE et dans les programmes nationaux de réforme.

5.3.5 Il convient que le CESE soit un partenaire actif dans la mise en œuvre des objectifs de la plateforme et joue un rôle clé pour fédérer les intérêts des partenaires sociaux et des organisations de la société civile. Cela pourrait notamment signifier:

- organiser une audition annuelle pour examiner les progrès accomplis vers l'objectif de réduction de la pauvreté;
- contribuer à l'examen à mi-parcours prévu en 2014 dans le cadre d'Europe 2020;
- contribuer à la convention annuelle;
- participer à un dialogue régulier avec d'autres parties prenantes, dont le Comité des régions et les CES nationaux, et élaborer des avis sur les priorités essentielles.

### 5.4 Lutter contre les inégalités

5.4.1 Le CESE se félicite de l'accent mis sur les travaux de la plateforme relatifs à la lutte contre la discrimination, aux questions d'égalité et d'intégration pour garantir l'intégration des personnes handicapées ou connaissant des problèmes de santé mentale, des jeunes, des personnes âgées et de celles issues des communautés de migrants ou de minorités ethniques, notamment les Roms, et enfin au renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>(14)</sup>. Le CESE insiste sur la nécessité

<sup>(14)</sup> Voir le message transmis par le CESE au Conseil européen de juin 2010 qui souligne l'importance de la lutte contre les inégalités et la discrimination.

d'inclure une référence transversale aux droits fondamentaux de l'homme et à des propositions concrètes de mise en œuvre des clauses sociales horizontales des articles 5, 8, 9 et 10 du TFUE.

5.4.2 Le CESE soutient la priorité donnée à la lutte contre l'exclusion face au logement et le sans-abrisme, et contre la pauvreté énergétique et l'exclusion financière. Le Comité souligne l'importance de la promotion d'un accès abordable à des services de qualité, y compris aux TIC. Ces aspects doivent être développés au moyen de stratégies nationales de protection sociale et d'inclusion sociale, dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination (MOC) sociale renforcée.

5.4.3 Le CESE souligne la nécessité d'investir dans le capital humain et insiste sur l'importance de l'éducation et de la formation, pour les qualifications professionnelles, le développement personnel et l'inclusion sociale. Cela devrait englober les premières années, l'enseignement scolaire, la formation complémentaire, la formation professionnelle et le perfectionnement professionnel dans le cadre d'un engagement en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie pour tous.

5.4.4 Les rapports de l'OCDE et de la Commission soulignent une croissance des inégalités en matière de répartition des revenus et de patrimoine, ainsi qu'une inégalité de l'accès aux services, y compris la santé, à l'intérieur des États membres et entre États membres. En outre, la pauvreté constitue l'un des principaux déterminants sociaux de la mauvaise santé et la politique européenne devrait démontrer par l'exemple l'obligation morale de sauver des vies. Des éléments tout à fait probants démontrent que les sociétés plus égalitaires obtiennent presque toujours de meilleurs résultats. La plateforme doit donner la priorité à l'élaboration de stratégies intégrées et de mesures concrètes pour combler les écarts et créer une société plus juste<sup>(15)</sup>.

5.4.5 Le CESE soutient la proposition de la Commission relative à l'élaboration d'une recommandation globale sur la pauvreté des enfants qui devrait contribuer à «prévenir et atténuer la pauvreté des enfants en garantissant un revenu familial approprié, investir dans la protection sociale et l'éducation et la formation, en particulier durant les premières années, et autonomiser les enfants, conformément aux droits fondamentaux et notamment à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant». Ce processus doit être mené parallèlement à une approche cohérente de la politique familiale. Le suivi continu, les échanges, la recherche et les évaluations par les pairs doivent en faire partie pour contribuer à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020<sup>(16)</sup>.

### 5.5 Mettre le financement de l'Union au service des objectifs d'inclusion et de cohésion sociales

5.5.1 Le CESE accueille très favorablement les propositions visant à faire une utilisation plus efficace des Fonds structurels afin de réduire la pauvreté et de promouvoir la cohésion sociale

<sup>(15)</sup> OCDE (2008): Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE. DG Recherche de la Commission européenne, 2010: *Why socio-economic inequalities increase: facts and policy papers in Europe* (Pourquoi les inégalités socio-économiques s'accroissent-elles? Faits et documents de politique en Europe) EUR 24 471.

<sup>(16)</sup> JO C 44/34 du 11.02.2011.

mais insiste sur la nécessité d'augmenter le montant des financements disponibles, surtout pour les populations défavorisées. Il est absolument indispensable d'investir dans la création d'emplois de qualité ainsi que dans des approches efficaces pour faciliter l'accès des groupes exclus, notamment grâce à l'économie sociale. Les financements devraient également améliorer l'accès à des services de qualité et notamment au logement.

5.5.2 Le CESE accueille favorablement les propositions visant à simplifier l'accès des organisations locales aux Fonds structurels, en particulier au moyen de subventions globales, d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités, mais insiste sur la nécessité de:

- réduire la bureaucratie en rendant plus flexibles les procédures d'accès aux financements;
- définir des normes européennes minimales visant à améliorer la transparence et l'efficacité des procédures, notamment en simplifiant l'information<sup>(17)</sup>.

La Commission devrait fournir des orientations, favoriser l'apprentissage mutuel, suivre la mise en œuvre et, plus particulièrement, tirer les leçons de l'utilisation des Fonds structurels pendant la crise.

5.5.3 Le CESE propose que les programmes européens comme PROGRESS soient utilisés pour financer le développement de plateformes nationales afin de permettre aux parties prenantes de participer efficacement à la Plateforme européenne et de renforcer la mise en œuvre de ses priorités.

## 5.6 *L'innovation sociale et les réformes*

5.6.1 Le CESE se félicite de la reconnaissance accordée au rôle de l'économie sociale et des ONG dans la mise en œuvre de stratégies visant à lutter contre la pauvreté, à promouvoir la création d'emplois et à développer des services qui répondent de manière créative aux besoins collectifs. Il insiste également

sur la responsabilité partagée par l'ensemble des acteurs, y compris les PME et les chefs d'entreprise, de travailler de concert afin de concevoir des solutions efficaces.

5.6.2 Le volontariat joue un rôle significatif pour le développement des communautés, l'acquisition des compétences, la fourniture d'une éducation informelle et non formelle et pour l'autonomisation de chacun. Le CESE tient à promouvoir les effets positifs du volontariat pour peu que celui-ci ne porte pas atteinte à l'emploi salarié ou aux services publics.

5.6.3 Le CESE se félicite qu'un soutien accru soit accordé à l'innovation sociale fondée sur des éléments concrets, mais souligne qu'il est primordial de conserver les bonnes pratiques existantes et de se fonder sur elles, et préconise la poursuite des financements.

## 5.7 *Renforcer la coordination des politiques*

5.7.1 Les plans nationaux de réforme et la définition d'objectifs nationaux constituent un élément essentiel pour la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et pour réaliser des politiques de réduction de la pauvreté. Il est toutefois primordial que ce processus soit sous-tendu par une MOC sociale renforcée, fondée sur des stratégies nationales intégrées pour fournir une assise plus solide à partir de laquelle réaliser les objectifs sociaux nécessaires, et de clarifier le lien qui l'unit à la Plateforme européenne contre la pauvreté.

5.7.2 Dans son avis sur la MOC et la clause sociale, le CESE avait accueilli favorablement la clause sociale horizontale, l'évaluation d'impact social et le renforcement de la MOC sociale en tant qu'instruments visant à garantir une approche intégrée et l'intégration des objectifs sociaux. Le CESE préconise de conférer davantage de visibilité et de transparence à ce processus, en associant des institutions clés de l'UE et des parties intéressées, et souligne qu'il est essentiel d'élaborer des stratégies de protection sociale et d'insertion sociale aux échelons européen, national, régional et local.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

<sup>(17)</sup> JO C 132/8 du 03.05.2011.

**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 — communication sur la migration»**

COM(2011) 248 final

(2011/C 248/23)

Rapporteur général: **M. PARIZA CASTAÑOS**

Le 4 mai 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Communication sur la migration»*

COM(2011) 248 final.

Le 14 juin 2011, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011) de nommer M. PARIZA CASTAÑOS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 109 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le Conseil européen a prévu de débattre, à l'occasion de la réunion du mois de juin, certains aspects de la politique commune d'immigration. Le président Van Rompuy a proposé de centrer les travaux sur:

- la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE;
- les règles en matière d'asile;
- le développement d'un partenariat avec les pays de la rive sud de la Méditerranée et la surveillance des frontières extérieures.

1.2 La Commission européenne a publié le 4 mai une communication sur la migration <sup>(1)</sup>, en guise de contribution à la réunion du Conseil.

## 2. Observations générales

2.1 À travers plusieurs avis (voir annexe), le CESE a contribué à l'effort commun des autres institutions européennes pour doter l'UE d'une politique et d'une législation communes en matière d'asile et d'immigration. Or, malgré les progrès accomplis, la situation n'est pas satisfaisante. Le processus d'adoption, par le Conseil et le Parlement, d'une législation commune relative à l'admission des migrants et à l'accueil des personnes nécessitant une protection internationale est très laborieux.

2.2 La politique commune d'immigration doit se fonder sur une approche globale, qui tienne compte de divers facteurs tels que la situation démographique et les marchés de l'emploi, le respect des droits de l'homme, l'égalité de traitement et la non-discrimination, la législation relative à l'admission de nouveaux

migrants, l'accueil et la protection des demandeurs d'asile, la lutte contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, la collaboration avec les pays tiers, la solidarité européenne, la politique sociale et l'intégration.

2.3 Ces derniers mois ont vu se succéder des événements, des déclarations et des décisions politiques que le Comité a observés avec une profonde préoccupation. La xénophobie et un nationalisme qui exclut, ces vieilles maladies bien connues des Européens, gagnent du terrain sur notre territoire, de telle sorte que les minorités et les migrants sont victimes de déchéances, d'insultes et de politiques agressives et discriminatoires.

2.4 Jadis, la xénophobie et le populisme étaient le fer de lance de partis politiques extrémistes mais minoritaires. Aujourd'hui, en revanche, ces politiques font partie de l'ordre du jour et des programmes de nombreux gouvernements européens, qui ont recours aux politiques contre les migrants et les minorités comme arme électorale. Le CESE espère que le Conseil européen de juin évitera la contamination de l'ordre du jour européen par la xénophobie et le populisme.

2.5 Au cours des dernières semaines, nous avons été les témoins de situations inacceptables, alors que l'augmentation modérée de l'afflux d'immigrants dans la région méditerranéenne provoquait une grave crise politique en Europe. En d'autres temps, pourtant, face à l'arrivée nettement plus massive de personnes fuyant la guerre et la misère, l'Europe avait adopté une position solidaire, en garantissant la protection des droits de l'homme et en renforçant les valeurs de l'intégration européenne.

2.6 La création de l'espace Schengen est pour le Comité et pour la plupart des Européens l'une des avancées les plus remarquables de l'intégration européenne. Or, certains États membres mettent actuellement en place des contrôles aux frontières intra-européennes, allant en cela à l'encontre du traité.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 248 final.

2.7 Le CESE est alarmé de constater qu'une petite crise migratoire de personnes ayant besoin de protection suffit à mettre à l'épreuve la solidité des valeurs de certains chefs d'États et de l'UE elle-même.

2.8 Le Comité souhaite lancer un appel à modérer les discours politiques et à retrouver l'équilibre et le respect des principes de démocratie et de sociétés libres et ouvertes. Les gouvernements européens doivent se rappeler que l'intégration des immigrants est un processus bidirectionnel, qui suppose aussi des engagements de la part des sociétés d'accueil européennes et doit être guidé par une approche d'intégration. Or une société qui accepte que ses dirigeants politiques aient recours au populisme et à la xénophobie contre les migrants et les minorités dans le cadre des campagnes électorales et des décisions politiques n'adopte pas une approche d'intégration.

2.9 L'Europe a besoin d'une vision à moyen et à long termes. La présidence belge de l'UE a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire <sup>(2)</sup> concernant le rôle de l'immigration dans le contexte démographique en Europe. Les conclusions de cet avis étaient claires: au cours des prochaines années, la mobilité des travailleurs doit augmenter au sein de l'UE, tout comme l'immigration de travailleurs de pays tiers accompagnés de leurs familles. Ce scénario nous prévient qu'il faudra relever de nouveaux défis pour faire face à l'augmentation de la diversité dans les entreprises et les villes. Le Comité encourage la Commission à présenter sans tarder le nouvel agenda européen pour l'intégration, en tenant compte des travaux du forum européen de l'intégration.

2.10 Les événements récents survenus dans le sud de la Méditerranée, ainsi que les débats et les conflits au sein de l'Union, offrent l'opportunité de renforcer les valeurs et les principes de l'UE, les normes communes existantes et de renforcer la «composante Europe» des politiques de l'Union concernant la gestion des frontières, la libre circulation, l'asile et l'immigration.

### 3. Observations particulières

#### 3.1 Libre circulation des personnes – frontières intérieures

3.1.1 Le CESE considère que la libre circulation des personnes constitue un principe et un droit fondamental dans le processus d'intégration européenne ainsi que l'un des piliers essentiels de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le CESE rejoint la Commission sur la nécessité de développer un système plus clair et plus solide pour la gouvernance de Schengen; cela passerait par la création d'un système européen indépendant et objectif d'examen de l'application du code frontières par les États membres. Ce système devrait être dirigé et coordonné par la Commission et bénéficier de la contribution d'experts externes.

3.1.2 Les États membres doivent respecter les obligations que leur impose le code frontières lorsqu'ils réintroduisent temporairement le contrôle aux frontières intérieures dans des cas

exceptionnels où des considérations d'ordre public exigent une action immédiate, en particulier l'obligation d'informer préalablement la Commission ainsi que le respect des garanties de procédure (exposé des motifs) prévue dans le code et des principes de proportionnalité, de solidarité et de confiance mutuelle.

3.1.3 Le Comité accepte que l'on mette en marche un mécanisme au niveau européen permettant la réintroduction coordonnée des contrôles aux frontières intérieures dans des situations réellement critiques ou lorsque les frontières extérieures sont soumises à une pression migratoire forte et imprévue. La négociation d'un tel mécanisme au Conseil ne devrait pas laisser la possibilité aux gouvernements de renégocier et/ou de modifier à la baisse les garanties de procédure communes prévues par le code frontières Schengen.

3.1.4 Le CESE soutient la proposition du Parlement européen de faire en sorte que la Commission élabore un nouveau mécanisme pour les infractions (mécanisme de détection précoce des violations potentielles des droits et des libertés fondamentaux dans l'UE) dont la fonction principale serait de suspendre les mesures adoptées par les États membres dans le cadre du droit européen, qui seraient contraires aux droits fondamentaux et aux libertés des personnes, tandis que l'on détermine la légalité de ces mesures par le biais d'une procédure accélérée à la Cour de justice à Luxembourg <sup>(3)</sup>.

#### 3.2 Frontières extérieures

3.2.1 L'Union européenne doit se doter d'une politique des frontières extérieures crédible, efficace et légitime, soumise à des contrôles démocratiques puissants et à des évaluations indépendantes. Le Comité exhorte le Conseil et le Parlement européen à parvenir à un accord sur la proposition de la Commission de février 2010 de renforcer le règlement Frontex.

3.2.2 Le CESE considère que les États membres doivent renforcer les compétences opérationnelles et l'autonomie du système Frontex en termes d'activités et de ressources (équipement technique). Toutefois, le déploiement d'opérations conjointes coordonnées par l'Agence ainsi que leurs répercussions sur les droits fondamentaux et les garanties administratives prévues par le code frontières doivent faire l'objet d'un contrôle démocratique opéré par le Parlement et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Il conviendrait d'ajouter à cela une évaluation permanente notamment des activités et des accords de Frontex avec des pays tiers, de l'efficacité des opérations conjointes et de la qualité de ses analyses de risques.

3.2.3 Le CESE considère qu'il est essentiel que Frontex remplisse ses obligations en termes d'accès à la protection internationale, et respecte, par exemple, le principe de non-refoulement, le contrôle indépendant du respect des droits fondamentaux et l'élaboration d'un code de conduite éthique en cas de retours forcés.

<sup>(2)</sup> JO C 48 du 15.2.2011, p. 6/13.

<sup>(3)</sup> Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2010 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2009-2010) – aspects institutionnels à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009/2161(INI)) - P7\_TA(2010)0483, paragraphe 39.

3.2.4 Le Comité est également favorable au projet de créer un système européen de garde-frontières composé d'un contingent européen qui constituerait, à l'avenir, une administration européenne centralisée. Sa principale fonction serait de faire appliquer les règles communes prévues dans le code frontières.

### 3.3 Immigration professionnelle

3.3.1 L'UE doit encourager l'élaboration d'une politique commune sur l'immigration légale et favoriser la mobilité et le traitement équitable des ressortissants de pays tiers venus en Europe pour des raisons professionnelles. Dans plusieurs États membres et, en particulier, dans certains secteurs et catégories professionnels, les entreprises ont besoin d'engager de nouveaux travailleurs migrants compte tenu des compétences et des qualifications requises. L'Union doit se doter d'un cadre juridique commun au niveau européen en matière d'immigration professionnelle qui soit cohérent, global, horizontal et guidé par le respect des droits des travailleurs, l'égalité de traitement et les nécessités des entreprises.

3.3.2 Le Comité a déjà élaboré des avis sur les directives relatives aux travailleurs saisonniers, aux travailleurs détachés, aux travailleurs hautement qualifiés et aux chercheurs. L'UE doit accueillir de nouveaux talents, nécessaires au fonctionnement d'une économie dynamique, innovatrice et compétitive, et cela avec la collaboration des pays d'origine, afin d'éviter la fuite des cerveaux.

3.3.3 Le CESE considère urgent que le Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord sur la directive concernant le socle commun de droits et le permis unique<sup>(4)</sup>. Il y a lieu de combler les inégalités de droits qui existent actuellement entre différentes catégories de travailleurs provenant de pays tiers au niveau de l'UE. Le cadre juridique commun actuellement en vigueur se caractérise par une approche sectorielle qui encourage un traitement différencié et discriminatoire entre différentes catégories de travailleurs migrants en ce qui concerne les conditions d'entrée et de résidence et les droits.

3.3.4 Le CESE salue le projet de la Commission européenne de présenter un code commun en matière d'immigration en

2013. Ce code devrait consolider la législation actuelle par un cadre uniforme et transparent de droits, de garanties et de devoirs des immigrants. Il devrait se fonder sur les principes d'égalité et de traitement équitable. L'UE devrait promouvoir plus activement la transposition, par les États membres, des conventions et des traités internationaux et européens émanant d'organisations telles que l'ONU, le Conseil de l'Europe et l'OIT.

### 3.4 Dialogue et partenariats de mobilité avec des pays tiers

3.4.1 Le CESE soutient les grandes lignes exposées par la Commission dans sa communication sur «Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée»<sup>(5)</sup>. L'UE doit continuer à développer une approche globale sur la migration guidée par l'objectif prioritaire de faciliter les canaux légaux de migration et de mobilité.

3.4.2 Le CESE salue l'initiative de mettre en place des partenariats de mobilité entre l'UE et la Tunisie, l'Égypte et la Libye. Il serait toutefois nécessaire d'effectuer une étude indépendante sur l'efficacité et l'impact des partenariats de mobilité existants. Le CESE soutient l'initiative de la Commission visant à garantir que les partenariats de mobilité soient assortis d'un mécanisme d'évaluation efficace. D'autre part, il conviendrait que les partenariats de mobilité, qui sont des déclarations politiques conjointes non contraignantes pour les États participants, se muent en accords internationaux.

## 4. Protection internationale

4.1 Le CESE espère que le Conseil et le Parlement approuveront en 2012 la législation commune nécessaire pour créer un régime d'asile commun.

4.2 En outre, le Comité considère qu'il est nécessaire de renforcer la solidarité entre États membres dans l'accueil des personnes qui arrivent en Europe et ont besoin d'une protection internationale. Il propose aussi que l'UE puisse offrir les programmes de réinstallation proposés par la Commission.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

<sup>(4)</sup> COM(2007) 638 final.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 292 final.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses»**

COM(2010) 781 final — 2010/0377 (COD)

(2011/C 248/24)

Rapporteur: **M. SEARS**

Le 24 janvier 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses*

COM(2010) 781 final — 2010/0377 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mai 2011 (rapporteur: **M. SEARS**).

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Synthèse et recommandations

1.1 Le CESE a soutenu avec constance les propositions de textes législatifs de la Commission visant à réduire la fréquence et les incidences potentielles des dangers liés aux accidents majeurs. Dans la mesure où le champ d'application de ces directives dépend fortement d'autres actes législatifs européens notamment en ce qui concerne la classification et l'étiquetage des substances dangereuses, le CESE convient qu'une nouvelle directive est à présent nécessaire suite aux changements résultant de la récente adoption du système général harmonisé (SGH) de classification et d'étiquetage élaboré et proposé par les Nations unies. Les difficultés liées à cette action, prometteuse de peu de retombées positives autres que celle de faciliter le commerce mondial, ont été mises en évidence et examinées de manière approfondie dans un avis précédent <sup>(1)</sup>.

1.2 Le CESE partage aussi pleinement l'avis de la Commission et de la majorité des parties intéressées selon lequel aucune autre modification importante n'est nécessaire et qu'il convient de limiter autant que possible les changements afin de ne pas détourner l'attention des objectifs principaux de cette législation établie de longue date, efficace et qui bénéficie d'un large soutien.

1.3 Le CESE estime donc qu'il convient de tout mettre en œuvre pour vérifier de manière critique, le cas échéant, produit par produit, si les modifications apportées à la classification sont pertinentes ou non au regard de la probabilité d'occurrence d'un accident majeur. Si elles ne le sont pas et/ou si elles augmentent de manière significative le nombre d'établissements et de PME concernés de plus petite taille et à plus faible risque, il convient alors de prendre garde à ne pas diluer l'impact de la proposition. Cela vaut en particulier pour le secteur des détergents dans le cas duquel les nouvelles classifications n'ont pas grand-chose à voir avec la réalité des produits ménagers d'utilisation quotidienne répétée. Dans ces cas, il conviendrait également d'examiner avec soin les seuils des volumes, en particulier

lorsque le risque d'incendie ou d'explosion est faible et lorsque les produits ont été conditionnés par petites quantités pour la vente au détail.

1.4 Lorsque les matières premières, les produits semi-finis et finis sont soumis à plusieurs actes législatifs en cours de révision dont les échéances diffèrent, il convient, lors des périodes de transition se chevauchant, de bien veiller à minimiser le coût global pour les exploitants et les États membres, ainsi que la confusion pour tous les acteurs concernés.

1.5 Étant donné que les autorités compétentes semblent penser en général que la plupart des établissements importants sont déjà pris en compte dans cette législation, il convient de s'efforcer d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des contrôles et des rapports qui s'ensuivent sur ces établissements et, le cas échéant, sur les sites adjacents. Dans la mesure du possible, cette démarche ne devrait pas se limiter à demander aux États membres de rassembler davantage d'informations et de les transmettre à la Commission. Le CESE note que la structure actuelle du système n'est guère adaptée aux objectifs et salue les efforts de la Commission visant à s'accorder avec les États membres sur les modifications à introduire, ce système dépendant de leurs contributions volontaires et rapides. Les autres institutions et organes consultatifs de l'UE devraient continuer à examiner les propositions de modifications à apporter à la liste des produits et des établissements concernés avant qu'elles ne soient adoptées.

1.6 Le CESE soutient fermement la fourniture d'informations pertinentes, compréhensibles et opportunes au grand public. Les copies papier resteront nécessaires malgré l'utilisation croissante d'autres moyens électroniques tels que les médias sociaux, en particulier au niveau local. Toutes les organisations représentant la société civile à proximité d'un établissement «Seveso» (ou de tout autre entreprise de fabrication et de stockage) ont un rôle à jouer tant pour ce qui est de chercher à prévenir les accidents de toute nature que d'y réagir, y compris les situations d'urgence en cas d'accident majeur comme défini dans la directive Seveso.

<sup>(1)</sup> JO C 204 du 9.08.2008.

1.7 De nouvelles propositions en matière de «justice environnementale» ne sont pertinentes que si une «injustice environnementale» peut être prouvée en ce qui concerne les dangers liés aux accidents majeurs. Au regard de la fréquence plutôt faible d'accidents déclarés dans le cadre de la directive à l'examen, en particulier pour les établissements à quantité-seuil faible, il s'avère difficile de considérer que c'est le cas. Toute information fournie devrait être mise à disposition de tous les acteurs de la société civile organisée. Le CESE est dès lors d'avis que cette exigence devrait être remplacée par une approche de la gestion des informations sur la sécurité plus moderne et faisant l'objet d'une plus large approbation, dûment fondée sur des preuves et les analyses d'impacts nécessaires.

1.8 Le CESE note que l'UE accuse un retard par rapport aux États-Unis en matière de reconnaissance et de récompense des bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne la sécurité des processus et des personnes, et estime que cette approche serait plus efficace que certaines des mesures proposées dans le texte à l'examen.

1.9 Le CESE soutient donc cette proposition mais suggère de réexaminer plusieurs points afin de veiller à la pleine réalisation des objectifs à long terme déjà bien établis visant à réduire la fréquence et les incidences des dangers liés aux accidents majeurs.

## 2. Introduction

2.1 La nécessité de classer, étiqueter et emballer (CLP en anglais) les «substances» définies comme «dangereuses» (initialement un nombre limité d'éléments et de leurs composés) selon différents niveaux d'incidence sur la santé humaine, la sécurité et l'environnement, a été reconnue il y a plus de 40 ans dans la directive 67/548/CEE sur les substances dangereuses. Un peu plus de 20 ans plus tard, ce domaine a été étendu aux «préparations» (liste plus vaste et théoriquement infinie de mélanges de deux ou plusieurs substances préparés intentionnellement dans des proportions variables mais définies) dans la directive 88/379/CEE sur les préparations dangereuses.

2.2 Ces deux directives ainsi que les nombreuses directives les modifiant et autres adaptations aux progrès techniques constituent l'ossature d'un système harmonisé de protection des travailleurs, des consommateurs, des producteurs, des marchands, des distributeurs et de l'environnement. Elles garantissent également un marché unique dans toute l'UE pour les produits concernés, y compris les matières brutes, les produits semi-finis, les flux de déchets, et les produits finis devant être mis sur le marché. En outre, les directives sont étroitement liées, notamment par la contribution qu'elles apportent, à pratiquement tous les autres actes législatifs communautaires visant à protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement. Toute modification de ce système sous-jacent sera donc vraisemblablement un processus complexe et coûteux pour tous les acteurs concernés.

2.3 Au cours de ces dernières années, deux changements de cet ordre ont été effectués. En 2006, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) en même temps que la directive 2006/121/CE visant à amender

une nouvelle fois la directive 67/548/CEE et à harmoniser ces deux actes législatifs majeurs. En 2008, le Conseil et le Parlement européen ont adopté le règlement (CE) n° 1272/2008 afin de mettre en œuvre un nouveau système général harmonisé (SGH) de classification et d'étiquetage des produits chimiques, développé par les Nations unies après de nombreuses années de travail. Cela conduirait dans de nombreux cas à introduire des changements dans les noms, les pictogrammes et les phrases types attribués à différents dangers et aux «substances» et «mélanges» classifiés. Les risques réels encourus par les travailleurs, distributeurs, consommateurs et tout un chacun face à un produit ou un processus donné restent bien entendu les mêmes.

2.4 Il a été reconnu à l'époque que les avantages découlant du remplacement d'un système bien établi, pleinement fonctionnel et efficace par un autre seraient vraisemblablement modestes, et que les potentielles réductions de coûts réalisées au niveau du commerce international ne suffiraient pas à compenser l'accroissement des coûts réglementaires et de mise en conformité au sein de l'UE. Les problèmes techniques résultant de l'introduction de nouveaux critères finaux et classifications seraient également importants et mèneraient à des coûts accrus liés à la reformulation ou aux modifications apportées à l'éventail de produits accessibles aux consommateurs et la probabilité que chaque acte législatif concerné génère de la confusion serait élevée tant pendant qu'après les périodes de transition de chaque acte législatif modifié.

2.5 Ces problèmes sont à présent évidents. Ils sont traités dans une certaine mesure dans la proposition de directive de la Commission COM(2010) 781, dénommée également Seveso III, remplaçant l'actuelle législation en matière de maîtrise des «dangers liés aux accidents majeurs», en particulier concernant les «substances dangereuses», termes à prendre au sens des définitions utilisées dans le cadre de cette législation.

2.6 Cette législation a été introduite en 1982 par la directive 82/501/CEE, à la suite d'un accident majeur à Seveso (exposition massive à la dioxine) en 1976. Elle a été amendée à la suite des accidents de Bhopal (fuite importante d'isocyanate de méthyle) et de Bâle (série d'incendies et d'émanations toxiques). Elle a été remplacée en 1996 par la directive du Conseil 96/82/CE. Après des accidents majeurs à Toulouse (avec du nitrate d'ammonium), à Baia Mare (fuite de cyanure) et à Enschede (explosion dans un entrepôt de matériel pyrotechnique), cette directive a été modifiée par la directive 2003/105/CE établissant une série d'obligations procédurales et de communication d'informations pour les fabricants et les États membres.

2.7 Il est généralement admis que cette législation a un impact profond et positif sur la sécurité et le contrôle des sites de fabrication utilisant, produisant ou stockant des substances dangereuses. Elle couvre à présent quelque 10 000 entreprises de production, dont près de 4 500 sont actuellement classées comme étant des établissements à «quantité-seuil élevée» qui doivent rendre compte et être contrôlés de manière plus rigoureuse que les 5 500 établissements à «quantité-seuil faible». Des inspections régulières sont effectuées. Des systèmes de notification au niveau national et européen sont en place. Ces systèmes bénéficient du soutien et de l'appréciation de toutes les parties concernées. Des accidents arrivent encore, mais l'on peut espérer que leur nombre et leurs incidences sur la santé humaine et l'environnement sont plus faibles qu'ils ne l'auraient été autrement.

2.8 Selon les statistiques de la Commission disponibles sur internet, 745 accidents de ce type ont été notifiés durant les 30 années d'existence de la directive. 42 autres accidents ont été communiqués mais pas encore introduits dans la base de données eMARS <sup>(2)</sup> accessible au public. Bien que les statistiques ne soient ni complètes ni facilement disponibles, l'on estime que 80 % des données concernent les établissements à quantité-seuil élevée et le reste les établissements à quantité-seuil faible. 35 de ces accidents ont été notifiés volontairement par des pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'UE. C'est au cours de la période 1996-2003 que le nombre d'accidents déclarés chaque année a été le plus élevé. Il a fortement diminué par la suite. Il est difficile de déterminer si cela représente une véritable amélioration sur le plan de la sécurité des installations ou si c'est simplement le reflet de longs retards dans l'analyse et la notification d'accidents par les États membres et dans les travaux de traduction ensuite.

2.9 Les établissements militaires et les dangers liés aux rayonnements ionisants, l'exploitation offshore de matières minérales et d'hydrocarbure, le transport des déchets et les décharges, ainsi que certaines substances spécifiques citées dans la partie 3 de l'annexe 1 de la directive à l'examen ne sont pas soumis à ces contrôles.

2.10 Malheureusement le champ d'application de cette législation dépend fortement de la législation en matière de classification, étiquetage et emballage décrite plus haut pour toute substance dangereuse concernée. Ce sont les classifications et les volumes des substances utilisées, produites ou stockées sur un site qui déterminent si et dans quelle mesure un site spécifique est nécessaire pour respecter les exigences des contrôles Seveso. Ces contrôles sont uniquement conçus pour éviter ou minimiser les incidences des «accidents majeurs» qui sont définis comme des accidents générant une ou plusieurs des conséquences suivantes: un ou plusieurs décès; blessures nécessitant l'hospitalisation d'au moins 6 personnes; dommages matériels dans l'établissement ou à l'extérieur; évacuation importante du personnel ou des personnes habitant à proximité du site; ou dommages à long terme causés à l'environnement extérieur. Les accidents réellement «majeurs» cités au paragraphe 2.6 qui ont conduit à modifier la législation avaient bien entendu une tout autre ampleur et ne sont donc pas représentatifs des accidents généralement notifiés.

2.11 L'adoption du système SGH nécessite d'apporter des changements notamment aux annexes de la directive dans lesquelles les catégories spécifiques de danger et les «substances» et «mélanges» répertoriés sont inclus ou exclus en fonction des nouvelles classifications des dangers.

2.12 Étant donné que les changements s'appliquent aux définitions et non aux risques réels et que la Commission n'a pas l'intention de modifier ou d'étendre de manière significative le champ d'application de l'actuelle législation, les avantages réels en matière de sécurité des processus et des travailleurs ou consommateurs ou pour l'environnement devraient être très faibles. La nécessité de maîtriser les coûts et autres impacts pour les exploitants et les États membres est donc évidente, tout comme la nécessité de veiller à ne pas affaiblir l'accent placé actuellement sur les dangers liés aux accidents majeurs.

### 3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission relative à une nouvelle directive s'appuie sur l'article 191 du TFUE. La directive s'adresse aux États membres et entrera en vigueur 20 jours après sa publication dans le journal officiel. La directive 96/82/CE sera abrogée à compter du 1<sup>er</sup> juin 2015. Les parties intéressées ont été consultées. De l'avis général, aucune modification majeure n'est nécessaire si ce n'est l'alignement de l'annexe 1 sur le règlement (CE) n° 1278/2008.

3.2 La Commission souhaite cependant clarifier et actualiser certaines procédures et définitions ainsi qu'introduire de nouvelles mesures, notamment en ce qui concerne la fréquence des inspections, le contenu de la politique de prévention des accidents majeurs (MAPP) de l'exploitant, les modalités du système de gestion de la sécurité, l'information du public, les droits d'accès à la justice environnementale, les rapports des États membres à la Commission et le processus de modification des annexes par voie d'actes délégués.

3.3 La Commission reconnaît que les difficultés principales résident dans l'alignement des catégories existantes «très toxiques» et «toxiques» sur la nouvelle classification «toxicité aiguë, catégories 1, 2 et 3» répartissant à présent les dangers par voies d'exposition (voie orale, voie cutanée et inhalation). Il y aura des nouvelles catégories plus spécifiques pour les substances comburantes, explosives et inflammables, y compris les «aérosols inflammables». Plusieurs autres produits, dont le nitrate d'ammonium et le fioul lourd, d'utilisation généralisée malgré leur utilisation occasionnelle en tant que précurseurs d'explosifs, font l'objet d'une mention spéciale.

3.4 La proposition est assortie d'un document de travail et d'une analyse d'impact des services de la Commission, de deux analyses d'impact externes élaborées par COWI A/S (groupe de conseil international, Danemark) sur les options envisageables pour l'ensemble de la proposition et pour l'adaptation de l'annexe 1, et d'un rapport d'un groupe de travail technique du CCR sur les critères de classification pour l'identification des établissements de type Seveso. Un complément d'information sur les propositions visant à réformer la base de données eMARS a été fourni sur demande.

3.5 Malgré un certain accroissement des pouvoirs et des responsabilités de la Commission, il est affirmé qu'il n'y aurait pas d'impact sur le budget européen. L'analyse d'impact ne quantifie pas pleinement les coûts et les avantages pour les États membres ou les exploitants mais suggère que les uns et les autres seraient beaucoup plus faibles que lors de l'introduction de la législation. Il y est également indiqué que les coûts sont généralement minimes comparés à ceux qui seraient encourus en cas d'incident réel. L'incendie de 2005 au terminal de Buncefield au Royaume-Uni est cité en exemple. La rentabilité ou l'efficacité réelle de plusieurs nouvelles propositions concernant la communication d'informations au grand public n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. L'examen de la mise en œuvre et des résultats présumés de la législation en vigueur ont fait l'objet de documents connexes mais ils n'ont pas été inclus dans l'analyse d'impact.

<sup>(2)</sup> <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>.

#### 4. Observations générales

4.1 Dans ses avis, le CESE a accueilli favorablement l'ensemble des directives mentionnées plus haut et a fermement soutenu toutes les propositions visant à réduire la fréquence et l'incidence des dangers liés aux accidents majeurs reprises dans les directives dénommées Seveso I, II et à présent III. Il soutient dès lors la nouvelle proposition, la base juridique retenue et le choix de l'instrument. Des craintes existent toutefois en ce qui concerne la proportionnalité et l'impact probable de la proposition, plusieurs dispositions allant clairement au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs souhaités.

4.2 Le CESE a également fermement soutenu l'objectif d'un nouveau «système général harmonisé» (SGH) de classification, d'emballage et d'étiquetage des produits chimiques, tel qu'établi par les Nations unies visant à promouvoir les échanges mondiaux et à aider les pays moins développés dans leurs efforts destinés à protéger la sécurité et la santé des travailleurs et des consommateurs.

4.3 Le CESE a toutefois émis plusieurs réserves à ce sujet dans un avis précédent publié dans le JO C 204 du 9 août 2008, p. 47. La plupart d'entre elles pourraient s'appliquer à tout processus bien intentionné d'harmonisation transnationale, ou dans ce cas-ci mondiale, dans le cadre duquel un système fonctionnant bien est remplacé par un autre au nom d'un plus grand bien (ici faciliter le commerce mondial). Les charges administratives et les coûts peuvent s'accroître. Des procédures et des définitions établies de longue date peuvent être affaiblies. Des objectifs essentiels peuvent se diluer. Il pourrait s'avérer nécessaire de réviser des pratiques en matière de fabrication et de commercialisation, entraînant des coûts élevés sans aucun avantage pour les travailleurs et les consommateurs. Une confusion à tous les niveaux est probable tant pendant qu'après les inévitables périodes de transition de chaque acte législatif concerné. Les avantages, s'ils sont mesurés, seront vraisemblablement faibles ou inexistant, et les coûts supplémentaires difficiles à justifier.

4.4 La pertinence de bon nombre des observations formulées ci-dessus a été reconnue lors de l'élaboration de la proposition à l'examen. Il existe en particulier un consensus presque général pour estimer que l'objectif, le champ d'application et la mise en œuvre générale de la législation existante ne nécessitaient pas de révision majeure autre que l'alignement de l'annexe 1 sur les nouvelles définitions pour la classification, l'étiquetage et l'emballage des «substances dangereuses» sur lesquelles s'appuie cette législation.

4.5 Malheureusement, plusieurs problèmes demeurent. Certains d'entre eux ont été soulevés lors de la consultation mais n'ont pas été abordés dans le texte à l'examen. D'autres préoccupations d'ordre général n'ont pas été prises en considération.

4.6 Le CESE déplore notamment: que l'adoption d'un système général harmonisé principalement monolingue et négocié au niveau mondial a abouti à la disparition de la signification de termes essentiels tels que «substance» qui peut à présent inclure les «préparations» et les «mélanges» et que l'on estime que ces deux termes ont la même signification, ce qui n'était pas le cas dans la directive sur les préparations; et qu'aucun effort n'a encore été accompli pour confirmer qu'en anglais et dans certaines autres langues de l'UE, les trois termes «chemical» (produit chimique), «chemical substance» (substance chimique) et «substance» soient synonymes dans la législation de

l'UE, malgré les différents usages et significations attribuées. Pour certains, il peut s'avérer nécessaire d'expliquer qu'il n'existe pas de substances «non chimiques». Les références aux «M-factors» (facteurs m) ou aux «R & S Phrases» (expressions «R» et «S», respectivement pour «risk» et «safety») ne sont compréhensibles que dans une langue et peuvent présenter des problèmes de traduction pour les autres langues.

4.7 Il s'agit donc d'une occasion manquée d'établir un glossaire des termes clés, dans toutes les langues de l'UE, comme proposé précédemment. Cette démarche est essentielle lorsque la législation aborde des nouveaux domaines concernant un même groupe de produits, notamment pour limiter la disponibilité à usage terroriste des précurseurs d'explosifs, ainsi que pour aborder des actes législatifs horizontaux et verticaux tels que ceux concernant REACH, les émissions industrielles, la qualité de l'eau et les DEEE qui recoupent et influencent des textes législatifs spécifiques concernant les solvants, les détergents, les produits cosmétiques, les aérosols, les engrais et les pesticides.

4.8 Cette observation s'applique également en ce qui concerne la procédure proposée pour apporter des modifications aux annexes, qui visent principalement à augmenter ou diminuer le nombre de produits et donc de sites soumis à cette législation, la Commission agissant seule par voie d'actes délégués. À cet effet, des lignes directrices rédigées clairement et acceptables pour toutes les parties concernées seront nécessaires. Elles doivent encore être élaborées. L'ensemble des données scientifiques sur lesquelles se fondent ces décisions doivent être présentées intégralement et toutes les procédures convenues au préalable suivies fidèlement. Dans le cas d'une contestation de la part du Parlement européen ou du Conseil, une révision complète par les autres institutions et organes consultatifs de l'UE devrait être obligatoire. Des dispositions devraient aussi être prévues en cas de présentation d'objections par des États membres ou par d'autres parties concernées.

4.9 Cela vaut également pour le champ d'application de la proposition. La directive Seveso II s'applique à environ 10 000 établissements sur le territoire de l'Union européenne. Environ la moitié d'entre eux sont concernés par la directive sur les émissions industrielles, qui a été récemment adoptée en remplacement de la directive IPPC et qui couvrira plus de 50 000 sites au total. Les établissements dits Seveso incluent les installations de production de substances chimiques, de raffinage du pétrole, de fabrication de produits de consommation et d'autres produits en aval et quelques sites de transformation de déchets. Les autorités compétentes des États membres semblent s'accorder sur le fait que les définitions existantes couvrent relativement bien les sites susceptibles d'être le cadre d'un accident majeur. Tous les principaux sites sont bien sûr repris dans la liste. Toute élévation du niveau de classification des produits en vue de répondre aux critères du SGH sans aucune modification des dangers réels sous-jacents conduira à l'ajout de sites de petite taille, diminuant sans cesse les risques réels, ou à l'augmentation, peu justifiée, du nombre de sites classés comme présentant un risque plus élevé. Le cas des matières premières des détergents suscite des préoccupations particulières car, en raison de modifications apportées à la définition, un nombre important de sites à quantité-seuil faible pourrait être ajouté. Étant donné que, selon les statistiques de la Commission mentionnées plus haut, il n'y a pas plus de 5 à 10 accidents déclarés annuellement pour les 5 500 établissements à quantité-seuil faible, il ne semble pas que cela soit un domaine prioritaire qui mérite

une attention plus particulière en matière de réglementation. En effet, une fréquence d'un accident déclaré tous les 500 à 1 000 ans dans le cas d'un établissement Seveso à quantité-seuil faible (ou même un accident tous les 100 à 200 ans pour un établissement Seveso à quantité-seuil élevée) indique que le risque d'accidents domestiques ou sur le chemin du travail est plus élevé, mais il est rare bien entendu que ces derniers aient un impact majeur sur l'entourage ou soient considérés comme aussi graves par les régulateurs ou les citoyens en général. Veiller à ce que les responsables des PME connaissent et respectent la loi et à ce que les sites soient régulièrement inspectés par des autorités compétentes s'avère rapidement de moins en moins rémunérateur. En période de réduction budgétaire et de réduction du personnel, ces mesures pourraient augmenter la probabilité d'accidents graves ailleurs.

4.10 Le CESE demande dès lors instamment que soit maintenue la priorité initiale des directives qui est d'éviter ou de minimiser les incidences des dangers liés aux accidents majeurs, tel qu'elle a été définie. Il convient de s'opposer fermement à toute décision qui affaiblirait cet objectif par la seule introduction du nouveau SGH pour la classification, l'étiquetage et l'emballage ou d'une modification des systèmes de notification au niveau local ou européen. À cette fin, il y a lieu d'être attentif non seulement aux limites de la nouvelle classification mais également aux seuils des volumes des produits stockés. Lorsqu'il s'agit de produits déjà emballés par petites quantités pour la vente au détail et lorsque la probabilité d'incendie ou d'explosion est faible, le risque d'accident majeur, tel que défini ici, est fortement réduit.

4.11 Le CESE note également que cette proposition exclut expressément et à juste titre les accidents tels que la récente explosion en pleine mer d'une plate-forme de forage dans le Golfe du Mexique, pour lesquels une nouvelle législation serait nécessaire, et la coulée de boues rouges en Hongrie, accident couvert du moins en théorie par la directive sur les déchets miniers. Quelle que soit la législation en vigueur au niveau de l'UE, une mise en œuvre et une inspection appropriées au niveau national sont bien entendu déterminantes.

## 5. Observations spécifiques

5.1 Le CESE note que la plupart des directives mentionnées plus haut prévoient des obligations en matière de communication d'informations pour les fabricants et les États membres avec des échéances qui diffèrent. Augmenter la fréquence et la précision des rapports dans ce domaine, sans effets positifs évidents, alourdit le fardeau des acteurs concernés. Une centralisation des données, que ce soit à Bruxelles ou ailleurs, rendrait encore plus difficile le maintien de la qualité et de la confidentialité, le cas échéant, des données.

5.2 Cela vaut également pour la nouvelle obligation qu'ont les «établissements» de fournir des détails sur leurs «voisins» afin d'éviter «l'effet domino» dans les sites adjacents concernés ou non par cette législation. L'on ne voit pas clairement comment cette mesure pourrait être traitée dans le cadre du droit européen de la concurrence. Elle est néanmoins certainement importante pour l'élaboration de plans d'urgence locaux et à cet égard reçoit le plein soutien du CESE.

5.3 Le devoir qu'ont les exploitants de rédiger des rapports démontrant notamment l'existence d'une «culture de la sécurité» fait suite aux accidents survenus aux États-Unis (la catastrophe de la navette spatiale et plus récemment les accidents majeurs au Texas et dans le Golfe du Mexique) où cette culture fait défaut d'après les rapports établis *a posteriori*. Ce sont néanmoins des observations subjectives difficiles à évaluer ou quantifier. Dans la plupart des États membres, fournir régulièrement des évaluations préalables pertinentes poserait des problèmes aux autorités compétentes, eu égard au personnel dont elle dispose actuellement. Cette proposition a d'ailleurs été rejetée lors d'une réunion d'experts à Ispra en 2010 et l'on ne comprend pourquoi elle est réintroduite dans la proposition à l'examen.

5.4 Globalement, le CESE préférerait que les exigences en matière de rapports restent réalistes, constructives, comparables et applicables dans tous les États membres, et que tout soit mis en œuvre pour échanger les bonnes pratiques par-delà les frontières. Le CESE regrette notamment que les sections consacrées aux «leçons tirées» dans les 745 rapports électroniques actuellement disponibles dans la base de données eMARS sont vides et que les autres cases ne fournissent que peu d'informations utiles bien qu'elles aient été présentées au grand public ainsi qu'aux experts en matière de sécurité comme une source majeure de données pertinentes. Certaines données, notamment sur la répartition des accidents entre les établissements à quantité-seuil élevé et quantité-seuil faible n'ont apparemment pas été collectées de manière systématique, rendant difficile l'évaluation de l'efficacité des différentes composantes de la législation et des actions nécessaires au niveau national. Le CESE accueille dès lors favorablement les actions de la Commission visant à s'accorder avec les États membres sur de nouvelles normes en matière de rapports et ne doute pas que des ressources suffisantes seront allouées pour que le système puisse poursuivre son objectif initial.

5.5 Le CESE se demande également pourquoi les exigences en matière de rapports pour les deux niveaux d'exploitants, déterminés par les volumes et les classifications des dangers des substances produites, utilisées et stockées sur un site, diffèrent en ce qui concerne la nécessité d'une politique de prévention des accidents majeurs (MAPP) ainsi que d'un système de gestion de la sécurité (SGS) et d'un rapport de sécurité. Étant donné que la MAPP n'a que peu de valeur sans le SGS, le CESE estime que cette obligation devrait s'appliquer de la même manière à tous les établissements repris dans cette directive. Néanmoins, il conviendrait de mieux adapter les exigences spécifiques concernant les établissements à quantité-seuil faible au risque beaucoup plus faible qu'un accident majeur ne survienne réellement.

5.6 Le CESE observe que les propositions visant à informer les citoyens ont été considérablement étendues mais que la raison de cette démarche n'est pas très claire. «Les écoles et les hôpitaux» sont spécifiquement mentionnés dans un paragraphe, mais l'on ne sait pas s'ils y figurent à des fins éducatives en tant que sites employant et abritant un grand nombre de personnes nécessitant des plans et des exercices d'évacuation spécifiques ou en tant que ressources importantes en cas d'urgence. Il convient de clarifier ce point afin que les parties concernées puissent entreprendre les actions appropriées.

5.7 Dans tous ces cas, il conviendrait que pour un but précis les informations fournies soient pertinentes, compréhensibles et rapides. L'envoi électronique d'informations peut servir certains secteurs mais d'autres non. Des informations sur papier seront encore nécessaires pendant de nombreuses années. Des nouvelles formes de communication telles que l'utilisation ciblée de courriers électroniques, les réseaux sociaux et même Twitter® pourraient être envisagées au niveau local dans le cadre de plans relatifs à des situations d'urgence spécifiques.

5.8 Enfin, la Commission inclut un nouvel article visant à garantir de la «justice environnementale», notion née aux États-Unis dans les années 1980 et s'appuyant sur le mouvement en faveur des droits civils mis en marche 20 ans plus tôt alors que la couleur de peau, la pauvreté, le manque de droits civils et partant un manque de «justice» flagrant étaient étroitement liés. Les mêmes principes ont été intégrés dans la convention d'Århus de 1998. Un règlement établissant les obligations des institutions de l'UE a été adopté en 2006. Le CESE dans son avis sur ce sujet, publié au JO C 117 du 30 avril 2004, p. 54, a soutenu la proposition mais s'est montré préoccupé par la définition étroite des «organisations qui œuvrent en faveur de la

protection de l'environnement» alors que «d'autres organisations sans but lucratif, telles que des syndicats, des organisations socioéconomiques et socioprofessionnelles, des organisations de consommateurs, etc., réalisent un important travail environnemental au niveau local, régional, national et européen.» Ce point reste toujours d'actualité, étant donné que tous les acteurs de la société civile participent activement lorsqu'il s'agit de former des jugements en toute connaissance de cause sur les questions concernant cette législation et de veiller à ce que la santé et la sécurité des travailleurs et des citoyens qui les entourent soient dûment protégées en cas d'accident majeur. D'après les rapports de la Commission sur la mise en œuvre du règlement de 2006 disponibles sur internet, les quelques demandes d'information enregistrées s'intéressaient plus aux campagnes paneuropéennes en cours qu'à des questions spécifiques concernant des sites. L'on ne comprend donc pas très bien pourquoi cette exigence particulière a été ajoutée à ce stade, au lieu, par exemple, de proposer l'échange, la reconnaissance et la récompense de bonnes pratiques. C'est un domaine dans lequel l'UE accuse un retard certain sur les États-Unis et dans lequel de véritables avancées pourraient être accomplies en matière de sécurité des processus et des personnes, conformément aux objectifs fixés dans la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les opportunités et les défis de l'ère numérique pour le cinéma européen»**

COM(2010) 487 final

(2011/C 248/25)

Rapporteur: **M. Mircea Eugen BURADA**

Le 24 septembre 2010, la Commission a décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social sur la:

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les opportunités et les défis de l'ère numérique pour le cinéma européen»*

COM(2010) 487 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 142 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

**Motto**

*«L'Europe a le choix entre être un acteur global ou un sous-traitant de la globalisation»* <sup>(1)</sup>.

**PRÉAMBULE**

***«Le cinéma européen joue un rôle important dans le façonnement des identités européennes, qui sont au cœur de l'agenda européen de la culture.»***

Cette phrase qui figure au début de la communication de la Commission constitue une excellente déclaration d'intention, en soulignant d'emblée la véritable dimension du sujet tout en nous avertissant de son importance extrême quant à la réussite du pari de l'Union européenne, telle que l'ont imaginée et fondée ses pères. La culture avec toutes ses composantes, et notamment, dans le cas qui nous occupe, le cinéma, est le principal vecteur de communication, de solidarité, de démocratie et surtout de cohésion européenne. Véritable Holy Graal de l'existence, le cinéma doit être protégé et considéré avec un grand intérêt politique et stratégique. Le cinéma numérique offre une occasion, à ne pas manquer, de conférer au cinéma européen le rôle principal de communicateur transcendantal d'idées, ainsi qu'une chance unique pour l'Union européenne, et donc à saisir impérativement, de se doter des instruments nécessaires en vue de réaliser la cohésion dans l'UE en façonnant les identités européennes. Or, seuls l'art en général et l'art cinématographique en particulier pourront concrétiser cette ambition. Traduite en termes économiques, l'ensemble de cette démarche nécessite un BUDGET, à savoir un énorme effort financier, sans lequel l'avenir de l'Union, véritable tour de Babel à 27 valences, risque d'être compromis par les sensibilités propres aux identités de ses différents États membres.

**1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le sujet à l'examen aujourd'hui constitue une question complexe, sensible, grave mais aussi et surtout politique:

— COMPLEXE, par la multiplicité culturelle des identités européennes;

— SENSIBLE: chaque État membre, fier de la richesse et de la variété de son patrimoine cinématographique national, va considérer cette nouvelle étape avec beaucoup de circonspection, pour ne pas dire de scepticisme;

— GRAVE, à cause de l'absence d'une véritable stratégie à l'échelon européen et des résultats escomptés, qui à long terme risque de mettre en danger les efforts visant à renforcer l'UE en façonnant et en harmonisant les identités européennes;

— POLITIQUE: si le cinéma, acte culturel par excellence, a commencé par être un loisir, il a acquis avec le temps une importance nouvelle et multiple: soutien moral, instrument de communication, empreinte historique, subliminale, outil de propagande, etc.

1.2 Le Comité recommande à tous les décideurs concernés par l'avenir de ce projet unique au monde d'agir avec circonspection et d'éviter le piège des comparaisons empreintes de morosité culturelle, telles que *«le cinéma américain détient la suprématie»*, *«les spectateurs préfèrent les productions américaines»*, etc. La concurrence doit être comme une dose d'adrénaline injectée au cinéma numérique européen. Les spectateurs aiment qu'on communique avec eux, qu'on les enchante, qu'on les convainc, qu'on leur offre un spectacle, qu'on les invite à prendre place dans une salle où ils arrivent avec leurs propres idées et d'où ils devraient repartir avec celles qui leur ont été

<sup>(1)</sup> Rencontre du 6 janvier 2011 entre le Président Staffan NILSSON et le Commissaire européen Michel BARNIER.

transmises à travers l'écran. Telle est la clé du succès. On recommandera dès lors de déployer tous les efforts qui s'imposent (confiance en soi, détermination, ambition européenne) afin de trouver les moyens et le financement nécessaires dans le but précis de garantir le succès de cet outil politico-culturel – qui est sans aucun doute l'une des pierres angulaires de la réussite du pari de l'intégration européenne.

1.3 Par les changements de programmes, de normes et de réglementations qu'elle induit, cette véritable révolution numérique du cinéma européen va bouleverser tout particulièrement la paisible routine de nombreuses parties prenantes de ce secteur en leur imposant un nouveau cadre de travail, un nouveau rythme de vie et surtout un budget accru. Elle constitue un nouveau défi qui va cependant de pair avec le risque de faire disparaître de nombreuses petites et moyennes entreprises, comme l'explique très bien le texte de la Commission. Le Comité appelle de ses vœux et soutient toute intervention utile de l'Union européenne et considère qu'un effort s'impose indéniablement pour maintenir en vie les petites salles et celles des zones rurales, tout comme celles des grandes villes, qui sont si importantes pour la cohésion sociale, ainsi que la niche du cinéma d'art et d'essai.

1.4 Pas gigantesque de l'innovation, impératif pour l'avenir de l'Union, composante majeure de la culture européenne, pont solide entre les peuples et les cultures de l'Union, qui leur permet de se rencontrer, de mieux se connaître, de se découvrir, et peut-être même, le cas échéant, d'avoir la révélation qu'ils peuvent vivre ensemble, en se regardant avec bonne intelligence, respect, et pourquoi pas admiration, le cinéma numérique fait naître l'arc-en-ciel annonciateur d'une vie plus conviviale, plus concurrentielle et moins dispendieuse.

1.5 Le Comité soutient la mise en place, au niveau européen, d'un cadre juridique spécifique, clair et stable. Les États membres doivent faire un effort spécifique pour ramener dans les salles les millions de spectateurs qui les ont désertés. Il y a lieu de prendre conscience d'un aspect primordial: aujourd'hui, voir un film dans une salle de cinéma est devenu un luxe alors que visionner un DVD grâce à une installation de cinéma à domicile (avec l'indispensable écran plasma) est une commodité quotidienne.

1.6 Il faut aborder ce sujet en ayant bien à l'esprit que les TIC – les nouvelles technologies, l'information en temps réel et la communication directe et sans frontières linguistiques – sont extrêmement avantageuses pour diffuser sans obstacles et à coût toujours moindre les valeurs culturelles et créatives si diverses de l'Europe. Dans le même temps, elles offrent une grande accessibilité aux personnes souffrant d'un handicap visuel ou auditif.

1.7 Cependant, rien de stable ni de durable ne pourra être réalisé sans que l'Union européenne ne fournisse les moyens financiers indispensables à la mise en pratique et au soutien approprié de ce projet multiculturel unique au monde. La mauvaise gestion de ce programme entraînera sans aucun

doute des frais difficiles à supporter pour les petites salles de cinéma, pour certaines catégories de professionnels du secteur et, surtout, pour les spectateurs, notre principale cible. Compte tenu du fait qu'il n'existe pas, en matière de soutien public, d'approche unique applicable à chaque pays et chaque région d'Europe, le CESE souligne qu'il est nécessaire de financer à un niveau suffisant la numérisation des petites salles de cinéma, en particulier celles des zones rurales, ainsi que des grandes villes. Il convient en priorité d'utiliser les fonds structurels, d'assurer un cofinancement national adéquat et de rendre le fonds MEDIA de garantie pour la production plus accessible aux exploitants. Néanmoins, il ne peut être question d'une approche indifférenciée des aides publiques, qui serait valable pour tous les pays et toutes les régions d'Europe, et chaque pays ou région doit avoir la liberté de mettre en place un système qui convienne bien aux marchés actuels.

1.8 Il est recommandé de profiter du passage à la technologie numérique, qui aura assurément lieu ces prochaines années, pour numériser les archives cinématographiques, qu'il s'agisse de documentaires, d'images d'archives ou de films classiques, afin que les générations futures ne soient pas privées de cette mine d'or du cinéma européen et qu'il soit possible d'accéder facilement à ces productions.

1.9 La communication se focalise très étroitement sur la numérisation des salles plutôt que sur le cinéma européen et la politique audiovisuelle dans un monde numérique. Le passage au numérique est un processus complexe, qui dépasse de loin le simple remplacement d'équipements. Une approche plus intégrée, prenant en compte non seulement les aspects technologique et industriel mais aussi les préoccupations et les objectifs culturels – la création – sera nécessaire pour faire du cinéma européen un élément stratégique majeur de l'Agenda numérique pour l'Europe. L'accès au cinéma numérique, que ce soit dans le cadre des loisirs ou dans une démarche d'information, doit devenir un élément de l'Agenda numérique pour l'Europe.

## 2. Introduction

2.1 Le cinéma numérique est celui qui utilise la technologie numérique pour la distribution et la projection de films en salle. La technologie numérique comprend: l'enregistrement numérique, la postproduction numérique, la réalisation du master numérique (Digital Cinema Distribution Master, DCDM), la projection de films en format numérique (norme DCI), qui peut s'effectuer avec deux niveaux de définition: 2K et 4K. Le système de cinéma numérique doit assurer la plus haute fidélité des images et du son.

2.2 La distribution des films en format numérique permet aux distributeurs de films de réaliser une économie considérable. 80 minutes distribuées sur pellicule classique coûtent entre 1 500 et 2 500 dollars. Ce montant, multiplié par des millions de copies, donne une somme fabuleuse. Sur support numérique, avec un maximum de 250 Mb par seconde, un film ordinaire peut être stocké sur un disque dur de seulement 300 Gb pour un coût très limité, sans oublier que le support numérique physique est facile à manipuler, à stocker et à transporter, et qui plus est réutilisable (source: Wikipédia).

2.3 La diffusion sur support numérique (le cinéma numérique) n'existerait pas sans la production de films, qui est à la traîne en matière d'adaptation des appareils de tournage au système numérique. Un effort financier particulier s'impose afin de rattraper le retard accumulé et de progresser rapidement face à la concurrence.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation assez paradoxale où nous essayons de construire un réseau de cinémas numériques alors que la majorité des producteurs de films utilisent encore la pellicule de celluloid comme support de diffusion de leurs films.

Il en est de même dans le domaine des films en 3D, où la plupart du temps les distributeurs ou exploitants vendent aux citoyens européens, pour quelques euros de plus par billet, un genre d'ersatz dépourvu des qualités requises par les normes du numérique. À partir du moment où un master numérique n'a pas été filmé en numérique, il ne peut y avoir de projection véritablement numérique. Par exemple, le film *Avatar* a été filmé en 3D, ce qui explique aussi l'engouement de millions de spectateurs.

### 3. Conditions préalables

3.1 La communication prend en considération plusieurs concepts clés destinés à favoriser un espace culturel européen commun, en partant du principe que le processus de numérisation doit avoir lieu comme décrit et être accompagné par le soutien financier indispensable.

3.1.1 L'AGENDA EUROPÉEN DE LA CULTURE s'intéresse au plus haut point à la promotion du cinéma européen en tant que moteur du façonnement des identités européennes et du rapprochement entre les cultures de l'Union.

3.1.2 LA STRATÉGIE NUMÉRIQUE POUR L'EUROPE est l'une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, au sein d'un marché numérique unique.

3.1.3 Le marché unique est une plaque tournante qui, malgré toutes les difficultés, assure la libre circulation, à travers les frontières internes de l'Union, des contenus culturels, des relations sociales et des services commerciaux, en offrant aux citoyens européens de pouvoir pleinement bénéficier des avantages de l'ère numérique grâce à la création d'un marché numérique unique.

3.1.4 La Convention de l'Unesco, ratifiée par l'Union européenne en 2006, propose de défendre et de promouvoir la diversité des expressions culturelles et est extrêmement utile pour identifier les actions indispensables; une ambition que l'Union européenne doit pleinement concrétiser en matière de numérisation des salles de cinéma.

3.1.5 Le livre vert «Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives». Au-delà de leur contribution directe au PIB, les industries culturelles et créatives sont aussi d'importants moteurs de l'innovation économique et sociale dans de nombreux autres secteurs.

3.1.6 Le programme **MEDIA 2007** est un vaste programme, qui comporte également un volet de formation pour les professionnels de l'industrie audiovisuelle européenne. Son objectif est d'aider les personnes qui travaillent dans ce secteur à s'adapter à la dimension européenne et internationale du marché audiovisuel, en promouvant la formation continue et l'utilisation des nouvelles technologies.

3.1.7 Le financement de la numérisation des petites salles de cinéma, en particulier dans les zones rurales, fait défaut. Il doit être réalisé par le biais des fonds structurels, par un cofinancement national adéquat et en rendant plus accessible aux exploitants le fonds MEDIA de garantie pour la production.

### 4. Analyse de la situation

4.1 La révolution numérique soulève des questions politiques aux niveaux régional, national et européen:

- la compétitivité et la circulation des œuvres européennes;
- le pluralisme et la diversité linguistique et culturelle.

Ces problèmes doivent indéniablement être analysés et résolus uniformément et équitablement entre tous les acteurs de l'UE.

4.2 On observe qu'au niveau des aides accordées par les autorités des États membres, le soutien financier a jusqu'à présent été réservé à la création et à la production cinématographiques, option qui, de notre avis, est très louable et absolument indispensable à la promotion de la culture cinématographique des différents États, à condition de passer à la production numérique.

4.3 Par ailleurs, la communication souligne la nécessité de mettre en place des aides financières supplémentaires tant pour la réalisation des copies de référence (*master*) que pour l'installation d'écrans numériques, afin que les films puissent être diffusés et vus par le plus grand nombre de spectateurs, à condition que soit financée la requalification des personnes qui auront perdu leur emploi à cause du changement de technologie.

4.4 Le texte soulève la question de l'implication à grande échelle des distributeurs et des exploitants de salles, une condition sine qua non pour que la circulation des œuvres européennes soit garantie et la diversité du cinéma européen assurée. Le fait que des distributeurs soit aussi producteurs de film ne doit pas nous poser problème dans la mesure où le prix de l'entrée n'est pas prohibitif. Il convient de tirer parti de leur intérêt pour les affaires afin d'en faire bénéficier le cinéma numérique national ou européen.

4.5 Dès le printemps 2008, la Commission européenne et les États membres ont lancé une action soutenue en créant un groupe d'experts sur le cinéma numérique. Les discussions ont mis en évidence la nécessité de trouver une solution de substitution au système des frais de copie virtuelle (*virtual print fee*, VPF) existant actuellement, en soulignant par ailleurs que pour assurer la numérisation, il importe de faire intervenir une aide publique nationale et un soutien financier de l'Union européenne.

4.6 Des «investisseurs intermédiaires» financent en amont tout l'équipement numérique pour les salles de cinéma. Le distributeur a l'obligation de rembourser, dès la première projection, le financement – la taxe VPF –, ce qui en fait revient à acheter l'équipement numérique.

4.7 Si la communication nous fournit quelques exemples de financements qui nous incitent à penser que le train du numérique est bien sur les rails, nous ne disposons pas encore d'une image concrète de son allure moyenne, de son efficacité, de la stabilité des équipements et surtout de la taille de ce réseau fédératif de cinémas numériques, l'un des piliers dans la réalisation du marché unique qui vise à garantir une croissance intelligente, durable et inclusive.

4.8 La consultation publique que la Commission européenne a lancée le 16 octobre 2009 sur les opportunités et les défis de l'ère numérique pour le cinéma européen a donné lieu à plus de 300 réponses de la part d'exploitants, de distributeurs, de producteurs, d'agents de vente, d'organismes cinématographiques, d'organismes professionnels et de sociétés de services numériques.

4.9 Le Comité est d'avis que si nous voulons gagner ce pari, un tel suivi, qui s'inscrit dans le long terme, doit être adapté à la grande diversité qu'offre le paysage du contenu culturel européen.

4.10 Au fil des années, le cinéma a dû faire face à de nombreux défis: le cinéma muet, le *Technicolor*, le système du *Dolby Sound* etc. Le grand défi de l'époque actuelle est la révolution numérique.

4.11 Le Comité souligne que la numérisation pose également de sérieux défis techniques et financiers, qui sont liés au stockage, à la préservation à long terme et à l'accès et ne sont pas abordés dans la communication. Il n'existe aucun plan à long terme pour le stockage numérique, ni aucun procédé dont l'efficacité soit avérée pour stocker des contenus numériques à longue échéance en vue d'une extraction ultérieure. Un média stocké numériquement a une durée de vie inférieure à celle d'un film, les coûts générés sont bien plus élevés et le contenu numérique est en train de connaître une croissance géométrique. Parallèlement, les questions de l'accès, de l'originalité et de l'authenticité se posent également.

4.12 Le Comité recommande de relever ces défis en organisant une coopération à l'échelle du secteur, à laquelle toutes les parties prenantes seraient associées en vue de mettre en place des systèmes de stockage et d'archivage adéquats, de définir des normes communes et de décider d'un financement stable et fiable. Les recommandations relatives à un cadre cohérent de stockage et d'archivage numériques portent notamment sur un accès garanti pour une durée de 100 ans, des mesures visant à éviter de longues périodes de manquements ou de difficultés financières, la capacité de produire des copies afin de satisfaire les besoins futurs de la distribution, la question d'une qualité de l'image et du son qui équivaille à celle de l'original ou la dépasse, ainsi que la protection contre la dépendance à l'égard de plates-formes technologiques instables.

4.13 La même communication insiste sur une possibilité offerte par la distribution numérique: garantir la survie des archives cinématographiques et, ensuite, distribuer à grande échelle les classiques menacés d'oubli à cause d'une technologie devenue obsolète.

4.14 Le numérique permet par ailleurs de réduire considérablement les coûts dans les phases de production et de post-production. Ainsi, un master numérique (DSM, *Digital Source Master*) peut être exploité dans plusieurs domaines: cinéma, vidéo à la demande (VOD), DVD, télévision numérique.

4.15 La distribution numérique offre aussi une autre possibilité de première importance: elle facilite le passage des frontières physiques, culturelles mais surtout linguistiques dès la simple présentation du film original, traduit dans la langue des pays dans lesquels il va être présenté. En outre, de plus en plus de DVD proposent des sous-titres dans plusieurs langues.

4.16 Ce procédé numérique permet aussi au metteur en scène d'un film de contrôler jusqu'au dernier moment la qualité du master numérique (images, effets spéciaux, lumière, musique, effets sonores, etc.).

4.17 Le Comité salue les efforts de la Commission européenne visant à encourager les États membres qui soutiennent leur propre production cinématographique à profiter de cette possibilité offerte par la distribution numérique et à relever le défi de garantir, par leur participation soutenue à cette révolution numérique, un avenir certain à ce cinéma numérique qui met la diversité multiculturelle à la portée des citoyens de l'UE.

4.18 Le CESE insiste sur le potentiel d'emploi du secteur et la spécificité des postes qu'il offre. Il est essentiel d'investir aujourd'hui dans les ressources humaines pour assurer une diffusion réussie du cinéma numérique en Europe qui garantira l'avenir de la qualité et de la spécificité de l'industrie cinématographique européenne. Il importe également de réduire autant que faire se peut (par exemple par des mesures appropriées de formation et de remplacement) le coût social lié à la transition vers le numérique, telle que la perte d'emplois de projectionnistes ou de techniciens de laboratoire.

4.19 La décision MEDIA 2007 prévoit à l'article 3, paragraphe 1, lettre c), une formation professionnelle qui tienne compte en amont des technologies numériques pour la production, la postproduction, la distribution, la commercialisation et l'archivage des programmes audiovisuels européens. Le programme MEDIA 2007 devrait être revu et élargi afin de donner la priorité et de satisfaire à de nouvelles exigences, au-delà de celles déjà définies.

4.20 MEDIA 2007 soutient également l'autre aspect du cinéma numérique, la distribution et la diffusion (article 5).

4.21 Les aides d'État, attribuées conformément à l'article 107, paragraphe 3, point d) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), constituent une autre source de financement. Les exemples sont assez nombreux, comme on le comprend à partir du contexte.

4.22 Normalisation: en 2002, six grands studios américains (*majors*) ont établi une série de spécifications techniques propres au numérique: le Digital Cinema Initiative (DCI).

4.23 Ces spécifications DCI ont été publiées en 2005 par la Society of Motion Picture and Television Engineers (SMPTE) avant d'être converties en normes pour le cinéma numérique et adoptées comme normes internationales par l'Organisation internationale de normalisation (ISO). En 2011, la Commission se propose d'adopter une recommandation, attendue avec beaucoup d'intérêt, concernant la promotion de normes européennes spécifiques pour le cinéma numérique européen.

4.24 En Europe, le pourcentage des productions cinématographiques filmées en numérique ou dont la postproduction est assurée en numérique est, comparé aux États-Unis, d'une faiblesse inquiétante. Nous sommes à la traîne par rapport à ce grand concurrent. Un exemple éloquent: sur l'ensemble des

films numériques projetés en France (30 films en 2007, 50 en 2008), 35 étaient des productions nord-américaines, 10 des productions européennes et 5 des productions indépendantes.

4.25 Les efforts que nous déployons pour développer les salles de cinéma numériques sans pour autant soutenir la production européenne de films numériques reviennent à «passer la corde au cou» à la création cinématographique européenne et à capituler face aux productions numériques étrangères.

4.26 En cas d'échec de ce vaste programme européen, le cinéma numérique signifierait la mort de l'idée d'une cohésion européenne basée sur la configuration du contenu multiculturel européen.

4.27 Moralité: L'Europe du cinéma numérique a un grand retard à récupérer.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général»**

COM(2011) 146 final

(2011/C 248/26)

Rapporteur général: **M. Raymond HENCKS**

Le 23 mars 2011, La Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général»*

COM(2011) 146 final.

Le 3 mai 2011, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), de nommer M. Raymond HENCKS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 136 voix pour, 6 voix contre et 16 abstentions.

## 1. Recommandations

1.1 Le CESE approuve que la Commission ait, dans le dialogue avec les parties intéressées, engagé des réflexions concernant un réexamen et une clarification des règles de financement des services d'intérêt économique général.

1.2 Le CESE souscrit pleinement à une nouvelle approche plus diversifiée et proportionnée quant aux différents types de services publics et approuve une exemption de notification pour les services publics de petite envergure et certains services sociaux.

1.3 Dans ce cadre, le CESE demande à la Commission de clarifier pour chacune des modalités de financement des compensations d'obligations de service public, si elles relèvent des critères Altmark et donc ne sont pas soumises aux règles des «aides d'État».

1.4 Afin de ne plus être tributaires d'une approche exclusive au cas par cas, législative ou contentieuse, on ne pourra qu'approuver l'intention de la Commission de clarifier la distinction entre les services d'intérêt économique générale (SIEG) et les services non économiques d'intérêt général (SNEIG), étant entendu que le CESE reste persuadé que, vu les difficultés de définir la notion SNEIG/SIEG, il ne faudra pas se focaliser sur le caractère économique ou non, mais se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les obligations de service public.

1.5 Le CESE estime dès lors que dans ce cadre les règles de mise en œuvre des compensations pour obligations de services publics en rapport avec les aides d'État peuvent être plus démocratiques pour les dizaines de milliers d'autorités publiques qui

devront les mettre en œuvre si elles relevaient de l'application de la procédure législative ordinaire conformément à l'article 14 TFUE, sous réserve de la conformité avec le traité.

1.6 Si l'incitation adressée aux États membres d'accorder davantage de poids aux considérations liées à l'efficacité est fort louable, celle-ci ne doit toutefois pas se focaliser sur les seuls critères économique, mais également prendre en compte les aspects sociaux, territoriaux et environnementaux, ainsi que des critères tels que la qualité, les résultats et la durabilité.

1.7 Le CESE craint par contre qu'avec l'introduction d'une notion d'efficacité, l'on ne revienne à aligner les critères d'appréciation de la décision et de l'encadrement sur le 4<sup>e</sup> critère de l'arrêt Altmark. Par ailleurs, cela risque de s'appliquer à toutes les compensations, y compris celles versées de services publics exempts de notification.

1.8 Pour ce qui est de l'intention de la Commission de clarifier les limites imposées aux États membres dans la qualification d'une activité de SIEG, le CESE rappelle que depuis des années il demande de clarifier les conditions de mise en œuvre de l'article 106 paragraphe 2 qui fait l'objet d'interprétations contrastées.

## 2. Introduction

2.1 Il existe dans les différents États membres toute une série d'aides financières publiques, de nature différente, en passant des aides d'État à l'emploi, à la formation, à l'investissement, à la recherche, à la protection de l'environnement, aux petites et moyennes entreprises, au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en dérive, aux familles, aux personnes en difficultés, etc., jusqu'aux services d'intérêt général (SIG).

2.2 Dans le cadre des règles de concurrence et du marché intérieur, le traité sur le fonctionnement de l'UE considère une aide d'État comme étant un avantage, de quelque nature que ce soit, conféré sur une base sélective, à une ou des entreprises par les autorités nationales.

2.3 Ainsi, une aide d'État n'est considérée comme telle que si elle remplit tous les critères suivants, à savoir:

- elle entraîne un transfert de ressources publiques de la part d'autorités nationales, régionales ou locales, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé et quelque soit leur forme (subventions, bonifications, garanties de prêts, apports en capital, provisions etc.);
- elle ne rentre pas dans le cadre de mesures générales mais reste sélective et est discriminatoire par rapport à d'autres entreprises ou organismes;
- elle confère au bénéficiaire (entreprise privée ou organisme public avec ou sans but lucratif) un avantage économique dont il n'aurait pas bénéficié dans le cadre normal de ses activités économiques;
- elle a un effet potentiel sur la concurrence et les échanges entre États membres.

2.4 En principe, les aides d'État visées ci-avant sont interdites par le traité (articles 107 et 108 TFUE); certaines sont néanmoins autorisées lorsqu'elles sont justifiées par des objectifs d'intérêt commun (services d'intérêt général, cohésion sociale et régionale, emploi, recherche et développement, développement durable, promotion de la diversité culturelle etc.) et pour corriger des défaillances du marché, à condition qu'elles ne faussent pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt de l'UE.

2.5 La possibilité laissée aux États membre d'attribuer des aides d'État a été entourée par une série d'actes législatifs et par une jurisprudence riche et évolutive de la Cour de justice européenne qui ont mis en place des règles contraignantes pour les États membres qui souhaitent mettre en place de tels dispositifs.

2.6 Ainsi, les États membres doivent, en règle générale, sauf exceptions (aide de minimis, aides tombant sous un seuil déterminé, aides pour certains secteurs spécifiques), suivre une procédure de notification à la Commission des aides qu'elles entendent accorder. Ce n'est qu'après autorisation officielle de la Commission qu'une aide pourra être appliquée.

2.7 La Commission qui est la seule habilitée pour apprécier la compatibilité des aides d'État avec le traité (avec possibilité de recours devant la Cour de justice européenne) détient de ce fait des pouvoirs importants d'enquête, de décision et de sanction en la matière.

2.8 Les SNEIG ne sont pas concernés par la législation sur les aides d'État.

2.9 En ce qui concerne les SIEG, la question qui se pose pour les autorités publiques est celle de savoir si une compensation

d'obligation de service public est une aide d'État compatible avec le traité dans le cadre des règles de concurrence et du marché intérieur.

2.10 Conformément à l'arrêt rendu par la Cour de justice (affaire Altmark Transe GmbH C280/00), il n'y pas d'aide d'État pour un SIEG lorsque toutes les conditions suivantes sont respectées:

1. les obligations de service public sont clairement définies;
2. les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation sont préalablement établis;
3. la compensation de service public couvre uniquement les coûts et un bénéfice raisonnable;
4. soit le choix de l'entreprise est effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, soit la compensation est déterminée sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne «bien gérée» et correctement équipée du secteur concerné.

2.11 Suite à cet arrêt, dit arrêt Altmark, la Commission a pris en compte le fait que peu de compensations répondaient à ces quatre conditions et que toutes les autres compensations relevaient alors des «aides d'État»; elle a alors adopté le paquet «Monti-Kroes» qui précise:

1. par une décision - ce qui constitue une aide d'État, mais ne doit néanmoins pas être notifié (décision 2005/842/CE concernant l'application des dispositions de l'article 86.2 du traité CE/article 106§2 TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à des entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général);
2. par un encadrement - les modalités d'appréciation des cas notifiés (encadrement 2005/C297/04 concernant des aides d'État sous forme de compensation de service public).
3. Une nouvelle approche du 4<sup>e</sup> critère Altmark consistant à calculer la compensation sur les surcoûts engendrés par la mission particulière et non par comparaison avec une entreprise moyenne bien gérée, correctement équipée.

2.12 Cet encadrement qui vise à établir les règles et principes déterminant les conditions dans lesquelles les compensations de service public sont compatibles avec le «marché commun», sur la base de l'article 106 paragraphe 2 du TFUE expirera en novembre 2011.

2.13 Comme de plus, aussi bien l'encadrement que la décision précitées prévoient une évaluation des règles qu'elles édicte, la Commission a entamé un réexamen du paquet Monti-Kroes, notamment par une invitation en 2008/2009 des États membres à soumettre un rapport sur l'application du paquet actuel et, en 2010, par une consultation publique en la matière.

2.14 Sur base de ces deux actions la Commission a élaboré des orientations retenues dans la communication sous avis qui vise à lancer, avec les institutions européennes et les autres parties intéressées, d'ici au mois de juillet prochain, un débat d'orientation, préalablement à l'élaboration de nouveaux projet de textes.

### 3. Contenu de la Communication

3.1 Dans le cadre de l'objectif *d'élaborer des outils plus clairs, plus simples et mieux proportionnés*, la communication prévoit:

- de clarifier
  - la distinction entre activités économiques et non économiques,
  - les limites imposées aux États membres dans la qualification d'une activité de SIEG,
  - leur fourniture à moindre coût par les moyens les plus efficaces et les plus rentables,
  - l'interaction avec les règles sectorielles applicables aux SIEG;
- d'adopter une approche plus diversifiée et plus proportionnée concernant les différents types de services publics;
- de simplifier l'application des règles pour certains types de services publics de petite envergure fournis à l'échelon local et ayant un impact limité sur les échanges entre États membres, ainsi que pour certains services sociaux d'intérêt général;
- d'accorder davantage de poids aux considérations liées à l'efficacité et à la concurrence dans le cas de services commerciaux à grande échelle ayant clairement une dimension européenne.

### 4. Remarques générales

4.1 Le CESE soutient les démarches des États membres et autres parties directement concernées qui, soit dans le rapport sur l'application de l'actuel paquet Monti-Kroes, soit lors de la consultation publique en la matière, ont exprimé la demande de réexaminer les règles concernant les aides d'État applicables aux SIEG afin d'éliminer les insécurités juridiques et d'aboutir à un rééquilibrage plus harmonieux entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux.

4.2 Le CESE souscrit pleinement à une approche plus diversifiée et proportionnée quant aux différents types de services publics et visant à clarifier les règles de financement. De même il approuve une exemption de notification pour les services publics de petite envergure et certains services sociaux, qui toutefois restent à définir. Il s'avère particulièrement important de maintenir les exemptions qui existent dans certains domaines (notamment celles qui concernent l'emploi des groupes vulnérables tels que les personnes handicapées).

4.3 Le CESE s'interroge dans ce contexte sur les raisons qui ont amené la Commission à limiter au périmètre local les exemptions de notification des services de petite envergure,

alors que la condition de ne pas affecter les échanges entre États membres devrait suffire tant au niveau local que régional, voire même national.

4.4 Selon la communication le réexamen du paquet s'inscrit dans le cadre des objectifs plus larges de la Commission dans le domaine des services publics notamment de sa communication intitulée «vers un acte pour le marché unique», ainsi que de la stratégie UE 2020.

4.5 Le CESE rappelle dans ce contexte que dans son avis concernant «l'acte pour le marché unique» (INT/548 du 15.03.2011) il estime que *l'objectif de la communication et des autres mesures ayant trait aux services publics devrait être de soutenir les États membres qui souhaitent développer et améliorer leurs services publics conformément au protocole sur les services d'intérêt général.*

4.6 Dans ce cadre, le CESE demande à la Commission de clarifier pour chacune des modalités de financement des compensations d'obligations de service public, si elles relèvent des critères Altmark et ne relèvent donc pas des «aides d'États». À l'heure actuelle, les procédures de notification et les différentes exemptions restent méconnues. Il en résulte un marché de taille réduite, dès lors que les organisations qui dépendent de compensations pour fournir des services efficaces ne peuvent pas soutenir la concurrence, ce qui a un impact direct sur les citoyens de l'UE qui se voient ainsi privés de services accessibles et de qualité.

4.7 De l'avis du CESE, le fait d'avoir inscrit dans le protocole SIG la distinction entre services économiques et non économiques, sans pour autant résoudre la difficulté consistant à distinguer entre ces deux catégories, vaut comme preuve de la nécessité de clarification des concepts et des régimes en jeu y compris du rôle des organisations sans but lucratif et de la notion du «profit raisonnable» afin de ne plus être tributaires d'une approche exclusive au cas par cas, législative ou contentieuse. La poursuite simultanée d'objectifs de politique sociale et de concurrence nécessite une définition plus claire du concept de «profit raisonnable». Il serait donc plus utile que l'échelon européen fournisse des orientations réglementaires ainsi qu'une interprétation des considérations pertinentes en la matière.

4.8 On ne pourra donc qu'approuver l'intention de la Commission de clarifier la distinction entre les SIEG et les SNEIG. Comme le CESE l'avait déjà relevé dans son avis sur «L'avenir des services d'intérêt général» (CESE 976/2006) la distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine.

4.9 Le CESE reste persuadé que, vu les difficultés de définir la notion SNEIG/SIEG de façon exhaustive d'une part, et au risque que comporte une approche restrictive d'autre part, il ne faudra pas se focaliser sur le caractère économique ou non, mais se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les exigences (obligations de service public) qui leurs sont imposées par une autorité publique pour remplir leurs missions et qui devront être clairement établies.

4.10 Si le traité de Lisbonne a introduit, par le biais du protocole SIG, un mode d'emploi des règles concernant les SIG, tant économiques que non économiques, ce même traité a également introduit par son article 14 une nouvelle base juridique pour les services d'intérêt économique général en confiant au Conseil et au Parlement européen le soin d'établir, par voie de règlements, conformément à la procédure législative ordinaire, les principes et les conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

4.11 Le CESE estime dès lors que dans ce cadre les règles de mise en œuvre des compensations pour obligations de services publics en rapport avec les aides d'État peuvent être plus démocratiques pour les dizaines de milliers d'autorités publiques qui devront les mettre en œuvre si elles relevaient de l'application de la procédure législative ordinaire conformément à l'article 14 TFUE, sous réserve de la conformité avec le traité.

4.12 Le CESE approuve l'intention de la Commission d'inciter les États membres à accorder davantage de poids aux considérations liées à l'efficacité. Celle-ci ne doit pas se focaliser sur les seuls critères économiques, mais prendre en compte les aspects sociaux, territoriaux et environnementaux, au regard des missions particulières de chaque SIEG définies par les autorités publiques. La Commission ne devrait pas limiter les critères d'«efficacité» à des considérations à court terme, mais également prendre en compte la qualité, les résultats et la pérennité des services, en particulier s'agissant de la fourniture de services sociaux et de santé. En outre, il convient également de prendre en compte les spécificités des entreprises de l'économie sociale (coopératives, mutualités, associations et fondations).

4.13 Ainsi, une bonne partie des services d'intérêt général comme les services sociaux ou de santé se caractérisent par une relation asymétrique entre prestataire et bénéficiaire, qui est différente d'une relation commerciale de type fournisseur-consommateur. Les services d'intérêt général constituent souvent des solutions sur mesure tenant compte des particularités de la

situation et des besoins des utilisateurs; ils ne peuvent fonctionner que sur le principe de solidarités et dépendent fortement de financements publics. Le CESE voudrait inviter la Commission à lancer une consultation pour examiner quels services publics parmi les SSIG sont susceptibles de bénéficier d'une exemption par catégorie, dans la mesure où ils n'affectent pas la concurrence de manière significative et n'offrent pas de possibilités transfrontalières.

4.14 Avec ce critère d'efficacité, on reviendrait à aligner les critères d'appréciation de la décision et de l'encadrement sur le 4<sup>e</sup> critère de l'arrêt Altmark. Cela risquerait par ailleurs de s'appliquer à toutes les compensations, y compris celles versées de services publics de petite envergure fournis à l'échelon local et ayant un impact limité sur les échanges entre États membres, ainsi que pour certains services sociaux d'intérêt général, que pourtant la Commission entend exempter de la notification et considérer comme compatibles avec le marché intérieur. Ceci revient à dire que ces services restent soumis à un contrôle à posteriori d'où une nouvelle insécurité juridique.

4.15 Une telle insécurité existe également en ce qui concerne la compétence que s'attribue la Commission pour évaluer l'efficacité alors que dans l'affaire M6/TF1 (T-568/08 et T573/08) le tribunal lui dénie cette compétence.

4.16 En ce qui concerne l'intention de la Commission de clarifier les limites imposées aux États membres dans la qualification d'une activité de SIEG, le CESE demande depuis des années de clarifier les conditions de mise en œuvre de l'article 106 paragraphe 2 qui fait l'objet d'interprétations contrastées dans la mesure où, d'un côté, il est présenté comme dérogation ou exception aux règles générales du traité (voir communication du 20.11.2007) alors que, de l'autre côté, il a été retenu dans le livre blanc de 2004 que «l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension sur l'application des règles du traité».

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pneumatiques des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi qu'à leur montage (texte codifié)»**

COM(2011) 120 final — 2011/0053 (COD)

(2011/C 248/27)

Le 1<sup>er</sup> avril 2011 et le 24 mars 2011, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pneumatiques des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi qu'à leur montage (texte codifié)*

COM(2011) 120 final — 2011/0053 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), a décidé, par 157 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement» (texte codifié)**

COM(2011) 189 final — 2011/0080 COD

(2011/C 248/28)

Le Parlement européen, en date du 10 mai 2011, et le Conseil, en date du 3 mai 2011, ont décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié)*

COM(2011)189 final — 2011/0080 COD.

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et que, par ailleurs, il avait déjà exprimé ses vues dans un avis antérieur (CES 23/1981 (\*)), adopté le 29 avril 1981, le Comité, lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), a décidé, par 154 voix pour, 2 voix contre et 10 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé et de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

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

---

(\*) Avis du CESE sur la proposition de directive du Conseil concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés, JO C 185, du 27 juillet 1981, p. 8.



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2011/C 248/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube» COM(2010) 715 <i>final</i> .....	81
2011/C 248/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne» COM (2010) 543 <i>final</i> .....	87
2011/C 248/16	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Politique en matière d'audit: les leçons de la crise» COM(2010) 561 <i>final</i> .....	92
2011/C 248/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne — doter l'UE d'un cadre de gestion des crises dans le secteur financier» COM(2010) 579 <i>final</i> .....	101
2011/C 248/18	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 — renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers» COM(2010) 716 <i>final</i> .....	108
2011/C 248/19	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Moins de démarches administratives pour les citoyens — promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil» COM(2010) 747 <i>final</i> .....	113
2011/C 248/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/666/CEE, 2005/56/CE et 2009/101/CE en ce qui concerne l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés» COM(2011) 79 <i>final</i> — 2011/0038 (COD) .....	118
2011/C 248/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne» COM(2010) 609 <i>final</i> .....	123
2011/C 248/22	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 — "Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale"» COM(2010) 758 <i>final</i> .....	130
2011/C 248/23	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 — communication sur la migration» COM(2011) 248 <i>final</i> .....	135
2011/C 248/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses» COM(2010) 781 <i>final</i> — 2010/0377 (COD) .....	138



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2011/C 248/25	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 sur les opportunités et les défis de l'ère numérique pour le cinéma européen» COM(2010) 487 <i>final</i> .....	144
2011/C 248/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général» COM(2011) 146 <i>final</i> .....	149
2011/C 248/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pneumatiques des véhicules à moteur et de leurs remorques ainsi qu'à leur montage (texte codifié)» COM(2011) 120 <i>final</i> — 2011/0053 (COD) .....	153
2011/C 248/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement» (texte codifié) COM(2011) 189 <i>final</i> — 2011/0080 COD .....	154



## 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](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>**

