



### Sommaire

#### I Résolutions, recommandations et avis

##### AVIS

##### Comité économique et social européen

##### 504<sup>e</sup> session plénière du CESE des 21 et 22 janvier 2015

2015/C 242/01	Avis du Comité économique et social européen sur la contribution de la société civile au réexamen de la stratégie UE-Asie centrale (avis exploratoire) . . . . .	1
2015/C 242/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Intégration des femmes migrantes sur le marché du travail» (avis d'initiative) . . . . .	9
2015/C 242/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale» (avis d'initiative) . . . . .	15
2015/C 242/04	Avis du Comité économique et social européen sur la situation après l'expiration du système des quotas laitiers en 2015 (avis d'initiative). . . . .	24
2015/C 242/05	Avis du Comité économique et social européen sur l'hypersensibilité électromagnétique (avis d'initiative) . . . . .	31
2015/C 242/06	Avis du Comité économique et social européen sur la situation des organisations de la société civile en Turquie et les conditions dans lesquelles elles opèrent. . . . .	34

#### III Actes préparatoires

##### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### 504<sup>e</sup> session plénière du CESE des 21 et 22 janvier 2015

2015/C 242/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n <sup>o</sup> 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments» [COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD)]. . . . .	39
---------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2015/C 242/08	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 — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance» [COM(2014) 473 <i>final</i> ]. . . . .	43
2015/C 242/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission relative à des systèmes de santé efficaces, accessibles et capables de s'adapter» [COM(2014) 215 <i>final</i> ]. . . . .	48
2015/C 242/10	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil [COM(2014) 556 <i>final</i> — 2014/0255 (COD)] et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires [COM(2014) 558 <i>final</i> — 2014/0257 (COD)] . . . . .	54
2015/C 242/11	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 — «Vers une économie de la donnée prospère» [COM(2014) 442 <i>final</i> ]. . . . .	61
2015/C 242/12	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures que l'Union peut prendre au regard de l'effet combiné des mesures antidumping ou compensatoires et des mesures de sauvegarde (codification) [COM(2014) 318 <i>final</i> — 2014/0164 (COD)]. . . . .	66

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

504<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 21 ET 22 JANVIER 2015

**Avis du Comité économique et social européen sur la contribution de la société civile au réexamen de la stratégie UE-Asie centrale**

**(avis exploratoire)**

(2015/C 242/01)

**Rapporteur: Jonathan PEEL**

**Corapporteur: Dumitru FORNEA**

Dans un courrier du 25 septembre 2014, le ministre par intérim des affaires étrangères et ministre de l'intérieur de la République de Lettonie, Rihards KOZLOVSKIS, a demandé au Comité économique et social européen de préparer un avis exploratoire sur:

*«La contribution de la société civile au réexamen de la stratégie UE-Asie centrale».*

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 décembre 2014.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 180 voix pour, 2 voix contre et 18 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité se réjouit vivement de la demande d'avis exploratoire de la future présidence lettone de l'Union européenne sur le prochain réexamen bisannuel de la stratégie de l'Union européenne pour un nouveau partenariat avec l'Asie centrale <sup>(1)</sup> et, en particulier, de sa proposition de faire de l'approfondissement des relations de l'Union européenne avec les cinq pays d'Asie centrale <sup>(2)</sup> en vue de l'établissement d'un partenariat efficace avec ces pays l'une de ses principales priorités en matière de politique étrangère.

1.1.1. Ce faisant, le Comité attire à nouveau l'attention sur les conclusions et les recommandations énoncées dans son avis de 2011 sur l'Asie centrale <sup>(3)</sup>, qui restent valables.

<sup>(1)</sup> L'Union européenne et l'Asie centrale: stratégie pour un nouveau partenariat, Conseil QC-79.07.222.29C, octobre 2007.

<sup>(2)</sup> Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan.

<sup>(3)</sup> CESE 1010/2011 (JO C 248 du 25.8.2011, p. 49).

1.2. Le Comité constate que les conclusions du Conseil qui ont été adoptées au cours du réexamen précédent de la stratégie de l'Union européenne ont prouvé leur bien-fondé et restent valables<sup>(4)</sup>. Les tentatives de l'Union européenne visant à approfondir ses relations avec les cinq pays d'Asie centrale doivent garder un fondement pragmatique et rester adaptées à l'évolution des réalités politiques, économiques et sociales de la région, tout en tenant compte des valeurs et des principes fondamentaux des droits de l'homme et en gardant suffisamment de flexibilité, lorsque cela est possible, pour faciliter le développement de relations mutuellement bénéfiques.

1.2.1. Pour l'essentiel, il n'est guère nécessaire de rappeler à l'Union européenne qu'il n'existe pas de véritable affinité régionale entre ces pays, contrairement à la situation en Europe. Les relations doivent être établies de manière individuelle et l'approfondissement ou l'extension de l'engagement de l'Union européenne auront inévitablement une incidence sur les relations plus larges de l'Union européenne avec la Russie. L'Union européenne doit tenir compte des structures de pouvoir existantes dans la région, tout en gardant le droit d'agir indépendamment. Comme ces cinq pays faisaient partie de l'ancienne Union soviétique, la Russie estime toujours qu'ils font partie, comme l'Ukraine, de sa propre sphère d'influence. Par conséquent, il est essentiel que ce réexamen tienne compte de l'approche générale de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie et de ses relations avec cette dernière, et vice versa.

1.3. Le Comité constate que la situation stratégique de l'Asie centrale a pris de l'importance depuis 2011, notamment à la lumière de la crise ukrainienne. Il constate également que l'engagement de la Chine dans la région s'accroît de manière exponentielle. Cette région est dès lors importante pour les relations entre l'Union européenne et la Chine et une occasion décisive se présente pour renforcer ce partenariat stratégique, notamment au moyen d'une coopération accrue dans les domaines de l'énergie et des transports. Nous recommandons une étude complète de cet élément.

1.3.1. L'énergie et les transports font partie des domaines prioritaires de la stratégie de partenariat. Le Comité renouvelle sa recommandation de 2011 selon laquelle la viabilité des liens de l'Union européenne avec les réserves d'énergie importantes de l'Asie centrale doit être fondée sur des considérations pratiques et économiques. L'Union européenne a raison de participer au développement du secteur de l'énergie dans ces pays, ne fût-ce qu'en raison du fait que leurs réserves offrent à l'Europe un approvisionnement complémentaire (et non pas alternatif), bien que cette option soit compliquée par des considérations de transit et de transport. Cependant, il importera d'éviter tout risque de malentendu avec la Chine au titre de notre intérêt mutuel à l'égard de l'accroissement des approvisionnements en énergie provenant d'Asie centrale.

1.3.2. Nous recommandons vivement que l'Union européenne mette en œuvre sa grande expertise en matière de renforcement de la coopération au service de l'amélioration de l'efficacité énergétique et du déploiement de sources d'énergies renouvelables, en raison du fort potentiel encore inexploité dans la région. L'extension de la coopération régionale avec l'ITIE<sup>(5)</sup> est également un objectif essentiel.

1.3.3. Le Comité renouvelle également sa recommandation de 2011 selon laquelle les corridors de transport que proposent la Chine et l'Union européenne doivent être pleinement alignés, notamment, lorsque cela est possible, en ce qui concerne l'infrastructure ferroviaire. Nous recommandons également d'accroître les efforts pour obtenir des résultats de la commission intergouvernementale TRACECA<sup>(6)</sup> (commission intergouvernementale du corridor de transport Europe-Caucase-Asie) afin d'accélérer le développement d'une chaîne d'infrastructure viable, ce qui garantira un transport multimodal (notamment avec une infrastructure ferroviaire et routière) en reliant le corridor aux réseaux transeuropéens de transport.

1.4. Cependant, l'Union européenne ne parviendra pas à conquérir les cœurs et les esprits en Asie centrale en poursuivant uniquement des objectifs économiques. La stratégie de partenariat met également l'accent sur les droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance et la démocratisation. Elle doit encourager le renforcement de la confiance au sein des structures de pouvoir existantes. La région est toujours confrontée à des difficultés en raison de la douloureuse transformation d'économies planifiées en économies nationales de marché, entravée par des périodes endémiques de troubles ethniques, environnementaux et économiques.

1.4.1. La stratégie de partenariat souligne notamment la capacité de l'Union européenne à faire valoir «son expérience en matière d'intégration régionale porteuse de stabilité politique et de prospérité», en mentionnant plus particulièrement les États membres qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 ou au cours des années suivantes. Le Comité invite dès lors instamment la présidence lettone à encourager les autres États membres à fournir des retours d'expérience à propos de la gestion de l'abandon de l'économie planifiée, du développement de la gouvernance électronique (et plus particulièrement en ce qui concerne la «route de la soie électronique») et d'autres domaines dans lesquels leur apport pourrait être source de valeur ajoutée, notamment si ces domaines sont liés aux efforts visant à renforcer l'État de droit.

<sup>(4)</sup> Voir le communiqué de presse relatif aux conclusions du Conseil sur l'Asie centrale, juin 2012.

<sup>(5)</sup> Initiative pour la transparence dans les industries extractives.

<sup>(6)</sup> <http://www.traceca-org.org/en/traceca/>

1.4.2. Les recommandations de l'avis du Comité sur les changements durables dans les sociétés en transition <sup>(7)</sup> sont également importantes ici. De plus, il y a lieu de remarquer que les entreprises et les syndicats, tant à titre individuel qu'en tant que partenaires sociaux, ont également un rôle essentiel à jouer en utilisant leurs liens existants et surtout en encourageant les gouvernements d'Asie centrale à reconnaître plus pleinement le rôle de la société civile. Pour promouvoir cet aspect et encourager les investissements, nous recommandons qu'une délégation du CESE se rende au plus vite en Asie centrale.

1.4.3. Le Comité est particulièrement préoccupé par l'annonce du non-renouvellement du poste de représentant spécial de l'Union européenne et recommande fortement la réaffectation de ce poste dès que possible.

1.5. La jeunesse et l'éducation sont des domaines particulièrement importants. Le Comité se réjouit à ce sujet du programme révisé Erasmus+ de l'Union européenne, qui est extrêmement prisé. Il permet de nouer des relations encore plus étroites en matière d'éducation et de renforcer la mobilité au niveau de l'enseignement supérieur. Ce programme s'accompagne d'un assouplissement des procédures concernant la délivrance des visas et d'une exonération des frais de scolarité pour les étudiants les plus doués en provenance de cette région.

1.5.1. La moitié de la population d'Asie centrale est âgée de moins de 25 ans. L'enseignement secondaire est par conséquent au moins aussi important que l'enseignement supérieur. Le Comité encourage vivement un accroissement des activités et du soutien de l'Union européenne dans ce domaine, notamment par la fourniture de manuels (une pénurie régnant dans l'enseignement secondaire) et en renforçant la diffusion d'informations relatives à l'Union européenne dans les langues locales. Il convient également d'envisager d'apporter un soutien plus important aux enseignants, peut-être dans le cadre du programme plus large de développement rural, et de renforcer les interventions visant à faire participer les parents. L'amélioration du niveau général d'éducation devrait également contribuer à la diminution du risque de radicalisation des jeunes.

1.5.2. Le Comité recommande également de soutenir davantage l'enseignement des sciences en Asie centrale, où celui-ci occupe historiquement une place centrale et où des liens existent avec d'autres pays, en particulier les États baltes. Il plaide également pour un renforcement de la présence médiatique dans la région au moyen des réseaux européens de radio et de télévision, tels qu'Euronews ou Euranet, avec des programmes diffusés dans les langues locales.

1.6. En tout état de cause, le Comité est fermement convaincu que la meilleure approche pour promouvoir les droits de l'homme consiste à nouer des contacts avec la société civile locale et à les encourager, et à renforcer sa capacité à assumer son rôle de partenaire et d'interlocuteur actif auprès des gouvernements, ce qui consolidera également l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

1.6.1. Il reste crucial de soutenir le développement d'un service civil non partisan et l'accroissement du rôle de la société civile locale, notamment en raison de la faible tradition réellement établie dans ces deux domaines. Il est essentiel et nécessaire de renforcer l'intervention de l'Union européenne auprès de la société civile locale de manière plus large et approfondie au titre du dialogue sur les droits de l'homme, notamment par une utilisation plus répandue de l'internet et de sites internet pertinents.

1.6.2. La mise en place du processus de dialogue sur les droits de l'homme a été l'un des premiers résultats de la stratégie pour l'Asie centrale de l'Union européenne en 2007. En moyenne, près de six cycles de dialogue de ce type ont été organisés avec chaque pays. Même s'il se réjouit grandement des réunions d'information du SEAE pour les organisations de la société civile (OSC), qui ont été organisées à Bruxelles, le Comité appelle à une augmentation importante du nombre de réunions sur place avec les OSC d'Asie centrale. Ces réunions semblent avoir été uniquement organisées de manière ponctuelle et, dans la plupart des cas, uniquement avant l'établissement du dialogue. De plus, ces réunions ne couvrent pas toujours les questions qui sont perçues comme étant les plus importantes par les OSC.

1.6.3. Le Comité regrette que le rôle des formes d'associations d'entraide/communautaires plus rurales et traditionnelles (*ashar/hashar*), qui sont profondément ancrées dans les zones de populations sédentarisées et nomades d'Asie centrale, ait été jusqu'à présent largement négligé par l'Union européenne, qui semble uniquement fournir un soutien financier aux organisations non gouvernementales (ONG) professionnelles bien établies. Il est également urgent de remédier à cette situation.

---

<sup>(7)</sup> JO C 67:du 6.3.2014, p. 6.

1.7. La longueur du présent avis ne permet pas au Comité de faire part de ses observations à propos de nombreux domaines particuliers couverts par la stratégie de partenariat, mais la durabilité environnementale et l'eau restent des domaines fondamentalement importants. Le Comité invite instamment à mettre davantage l'accent sur l'efficacité énergétique, la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments, et surtout sur l'utilisation rationnelle de l'eau. L'eau est une ressource vitale dans la région et devrait être au cœur du soutien que l'Union européenne est en mesure d'apporter à l'agriculture locale.

1.7.1. Le Comité renouvelle sa recommandation de 2011 relative aux questions étroitement liées, mais difficiles, que sont la sécurité alimentaire et la sécurité de l'approvisionnement en eau et en énergie. Une fois encore, il exhorte l'Union européenne à encourager davantage ces cinq pays à collaborer pour résoudre ces problèmes de manière globale, notamment en raison de l'expérience pratique acquise par l'Union européenne en matière d'assistance en faveur d'autres pays dans ce domaine, et à soutenir l'intensification des échanges commerciaux de produits agroalimentaires.

## 2. Contexte

2.1. La prochaine présidence lettone de l'Union européenne fait figurer au nombre des priorités essentielles de sa politique étrangère le renforcement des relations qu'entretient l'Union européenne avec les cinq pays d'Asie centrale. Début 2015, les conclusions du Conseil seront adoptées après l'examen biennal, par le SEAE, de la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale. Il a été en particulier demandé au Comité de couvrir les principales questions découlant de la situation géopolitique et stratégique actuelle, en particulier lorsqu'il est clairement possible de mettre en place un véritable partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Asie centrale, et entre ces derniers.

2.1.1. Ces questions englobent la sécurité, l'éducation, l'énergie, les transports, l'environnement, y compris le développement rural, les aspects plus larges du développement durable et l'environnement des entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), le commerce et l'investissement.

2.1.2. Il est inutile de reprendre ici la majorité des détails de fond figurant dans l'avis de 2011. Il importe toutefois de rappeler que, si les cinq pays couvrent une très grande région, leur population cumulée (en 2013) n'est que d'environ 66 millions de personnes. Ces États relativement nouveaux sont encore en construction. N'ayant obtenu leur indépendance qu'en 1991, après l'éclatement de l'Union soviétique, aucun de ces pays n'avait connu antérieurement de mouvement de libération nationale. La plupart d'entre eux ont des relations tendues avec les pays voisins, en particulier parce que les frontières ont souvent peu à voir avec les frontières ethniques, ce qui peut déclencher des affrontements violents. Le faible sentiment de cohésion qui subsiste peut toutefois être un facteur négatif étant donné qu'il rappelle l'époque soviétique. Des défis de taille subsistent également du fait de la transition douloureuse vers des économies nationales de marché. L'état d'esprit de l'élite au pouvoir n'a pas beaucoup changé non plus: les anciennes structures administratives de la nomenklatura soviétique se sont transformées en bureaucraties oligarchiques, familiales ou de clan.

2.1.3. Les cinq pays sont également à des stades de développement très différents. Le Kazakhstan se profile comme un acteur central dans la région, et les relations de l'Union européenne avec ce pays font de rapides progrès. La République kirghize et le Tadjikistan sont beaucoup plus pauvres, mais sont relativement ouverts, avec une certaine participation de la société civile. Les relations de l'Union européenne avec l'Ouzbékistan progressent également, tandis que le Turkménistan reste le pays le plus fermé de la région, n'ayant pas de société civile indépendante active.

## 3. Point de jonction stratégique

3.1. En dépit de son terrain inhospitalier, l'importance de l'Asie centrale comme point de jonction stratégique s'est accrue depuis 2011. Sa situation rend également la région fortement dépendante des pays voisins en termes de voies d'accès aux marchés internationaux.

3.1.1. L'influence russe est importante et fait l'objet d'une attention régionale et internationale accrue à la suite de la crise en Ukraine et du refus de la Russie de respecter les traités internationaux. Le sentiment généralisé est que le président russe souhaite restaurer l'ancienne sphère d'influence de la Russie, ce qui suscite de plus en plus de préoccupations quant à un retour à l'époque de la guerre froide et à un risque d'augmentation de la menace qui pèse non seulement sur les anciens pays soviétiques, mais également sur de plus larges intérêts. En outre, il importe de ne pas sous-estimer le rôle majeur du pouvoir d'influence de la Russie, qu'elle exerce par l'intermédiaire de la radio et de la télévision, favorisé par le fait que la langue russe est le principal vecteur de communication dans la région et par le taux élevé de migrants de la région travaillant aujourd'hui en Russie.

3.1.2. Plus particulièrement, l'énergie (et les ressources naturelles) est de plus en plus dans la ligne de mire de la communauté internationale, qui y prête une attention croissante, même si la présence chinoise dans la région était déjà très forte. En outre, la perspective d'un terme à la guerre en Afghanistan et la réduction de la présence des États-Unis peut encourager l'islamisme militant et la montée de ce que l'on appelle l'«État islamique».

3.2. Nombreux sont ceux qui considèrent l'Asie centrale comme le théâtre central du regain de rivalité sino-russe, l'Union européenne n'étant que simple spectatrice. La crise financière de 2008 a donné un coup de fouet à la Chine au détriment de la Russie. En termes énergétiques, le partenariat entre les deux pays n'a pas été facile et, en jouant un rôle plus actif en Asie centrale, la Chine défie réellement la domination de la Russie dans la région. Cela pourrait suffire à terme pour que la Russie cherche à renforcer ses liens avec l'Union européenne en dépit des tensions actuelles. Pour sa part, la Chine (à l'instar de l'Inde) s'est montrée remarquablement silencieuse concernant la crise en Ukraine, et ceux qui ne souscrivent pas entièrement aux préoccupations européennes sont légion.

3.2.1. La Chine est également la force motrice de l'Organisation de Shanghai pour la coopération, qui rassemble l'Asie centrale, la Russie et l'Iran. À l'origine mise en place pour régler les problèmes frontaliers, elle a aidé la Chine à soigner son image auprès des nouveaux États et à renforcer sa position à Xinjiang, de son côté de la frontière. Pour la Russie, l'Organisation de Shanghai pour la coopération a joué un rôle important s'agissant de maintenir sa propre influence face à celle de la Chine, mais elle offre également une plate-forme commune pour discuter de questions de sécurité, notamment du terrorisme, de l'extrémisme et du séparatisme (les «trois forces du mal»).

3.2.2. Le rôle de plus en plus important qu'assume la Chine dans la région s'est manifesté en 2013, lorsque le président Xi a lancé son initiative «Ceinture économique de la route de la soie», dotée d'un budget de 16,3 milliards de dollars des États-Unis (USD), dans le but de nouer des liens plus étroits avec l'Europe tout en associant les pays sur le parcours. Les besoins énergétiques de la Chine ont stimulé son activité économique dans la région. La Chine a construit des routes et des oléoducs/gazoducs, procédant à de gros investissements, en particulier dans le gaz turkmène, probablement plus élevés que les capacités actuelles d'extraction du pays ne le justifient, mais conformes à ses vastes réserves existantes. Si l'agence de presse russe Novosti a déclaré<sup>(8)</sup> que la Russie a offert au Tadjikistan 6,7 millions d'USD en aide à la restructuration rurale, un ministre tadjik a déclaré depuis lors au *Financial Times* que la Chine investira au moins 6 milliards d'USD dans le pays d'ici à 2017 [près de 70 % du produit intérieur brut (PIB) tadjik de 2013, et plus de 40 fois son investissement direct à l'étranger (IED) annuel<sup>(9)</sup>].

3.2.3. Comme en Afrique, toutefois, la contribution de la Chine implique l'importation en masse de main-d'œuvre et d'aptitudes de génie civil chinoises, ce qui a conduit à une certaine impopularité, peut-être exacerbée au Tadjikistan par l'absence criante d'hommes du cru, partis travailler en Russie.

3.3. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, sous la direction de la Russie, l'Union économique eurasiennne verra le jour, succédant à l'ancienne union douanière. Le Kazakhstan en fera partie, à l'instar de la République kirghize selon toutes probabilités, même si cela peut donner naissance à des problèmes concernant son commerce florissant en tant qu'intermédiaire pour les exportations chinoises. Il se peut que le Tadjikistan n'ait d'autre alternative que d'en faire partie, en particulier parce que les remises de fonds effectuées par les Tadjiks qui travaillent en Russie représentent 52 % de son PIB. Comme auparavant, toutefois, l'Ouzbékistan et le Turkménistan restent plus prudents quant au fait de renouer des liens avec la Russie.

3.3.1. Le Kazakhstan considère cette union comme essentiellement économique plutôt que politique. Il désire maintenir un équilibre entre les différents intérêts internationaux extérieurs. Le Kazakhstan souhaite signer le plus rapidement possible l'accord de coopération et de partenariat renforcé qu'il a récemment conclu avec l'Union européenne et il a rejoint le dialogue Europe-Asie (ASEM)<sup>(10)</sup>, devenant ainsi le premier pays d'Asie centrale à ce faire. Il est regrettable que la demande d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du Kazakhstan n'ait pas été finalisée avant la réunion ministérielle de l'OMC de 2013, de nombreuses voix en rejetant la faute sur les retards causés par son grand voisin eurasienn.

3.4. Si le militantisme islamiste est un phénomène minoritaire (la ferveur religieuse a joué un rôle majeur dans la guerre civile tadjike des années 90), chaque régime poursuit résolument des politiques laïques, ce qui est contreproductif vu la demande croissante en éducation musulmane, y compris de la part des femmes. La majorité de la population est sunnite, et des combattants originaires de la région sont présents en Syrie. L'Iran souhaite renforcer ses liens avec la région, non seulement en termes d'infrastructures de transport et d'énergie (et de liens avec la Chine), mais également dans les domaines culturel et linguistique. Les Tadjiks et une grande partie des habitants d'Ouzbékistan (par exemple, Samarkand, Bokhara) parlent farsi. Le turc étant l'autre grande langue locale, la Turquie a également des intérêts majeurs dans la région.

<sup>(8)</sup> 7 février 2014.

<sup>(9)</sup> 22 octobre 2014, cité dans *The Diplomat* du 11 novembre 2014.

<sup>(10)</sup> Un espace privilégié de dialogue et de coopération dans le cadre duquel sont organisées des rencontres des chefs d'État ou de gouvernement, et qui comptait 53 partenaires en octobre 2014.

#### 4. Le potentiel de développement d'un partenariat renforcé UE-Asie centrale

4.1. L'avis 2011 du Comité a constaté le rôle comparativement faible joué par l'Union européenne dans la région. L'Union européenne a lancé sa propre stratégie pour l'Asie centrale en juillet 2007, et doit procéder à présent à son réexamen périodique. Si les niveaux des échanges sont bas, l'Union européenne est un partenaire commercial majeur pour chaque pays, en particulier le Kazakhstan. En 2013, l'Union européenne intervenait pour 38 % dans les échanges kazakhs et pour deux tiers dans les exportations (principalement énergétiques) du pays. Toutefois, les importations totales de l'Union européenne en provenance de la région n'ont atteint que 24,9 milliards d'euros et les exportations, 10,6 milliards d'euros, soit 1 % des échanges totaux de l'Union européenne.

4.1.1. Toutes les possibilités doivent être mises à profit pour augmenter les niveaux des échanges et les investissements dans chaque pays et pour développer le rôle et l'activité des partenaires sociaux comme principaux acteurs de la société civile.

4.1.2. La République kirghize est éligible au SPG<sup>(11)</sup>, mais l'Ouzbékistan et le Tadjikistan n'ont pas encore postulé au SPG+, incontestablement du fait des conditions de participation au système. En 2016, le Turkménistan perdra son éligibilité au SPG en raison de sa reclassification comme pays «à revenu intermédiaire». Étant donné que seuls la République kirghize et le Tadjikistan sont membres de l'OMC, des ALE, en particulier comme ceux que l'Union européenne a conclus avec l'Ukraine, la Géorgie ou la Moldavie, ne sont pas envisagés. Cependant, dans la mesure du possible, l'Union européenne doit se pencher plus attentivement sur l'Asie centrale dans le cadre de son partenariat oriental et de ses stratégies pour la mer Noire.

4.2. L'Asie centrale pourrait jouer un rôle crucial dans le renforcement du partenariat stratégique UE-Chine par l'intermédiaire d'une coopération accrue, en particulier dans les domaines de l'énergie et des transports. Cela doit faire l'objet d'un examen approfondi étant donné que les deux parties cherchent à accroître leur approvisionnement énergétique en provenance de la région.

4.2.1. Vu les vastes ressources en hydrocarbures dont dispose l'Asie centrale, en particulier de gaz naturel, ces objectifs ne sont actuellement pas considérés comme fortement concurrents. La population et la croissance économique dans la région accroîtront évidemment les besoins énergétiques locaux, mais il y a également là un grand potentiel non exploité pour améliorer l'efficacité énergétique et de déployer des sources d'énergie renouvelable. Il est extrêmement souhaitable de renforcer la coopération dans ces domaines, étant donné que l'Union européenne a acquis une grande expertise politique et a mis en place une solide industrie de l'énergie durable, et d'accroître la coopération dans la région avec l'EITI<sup>(12)</sup>, qui est synonyme de transparence accrue s'agissant des recettes gouvernementales provenant des sources d'énergie et de renforcement du rôle de la société civile.

4.3. TRACECA reste une initiative importante aux yeux de l'Union européenne. Il s'agit d'un programme international qui vise à renforcer les relations économiques, le commerce, le transport et les communications depuis le bassin de la mer Noire vers le Caucase du Sud et l'Asie centrale sur la base des systèmes de transport existants, de la volonté politique et des aspirations communes de ses 13 États membres, à savoir les anciens pays soviétiques et les États d'Asie centrale (à l'exception du Turkménistan), la Turquie, la Bulgarie et la Roumanie.

4.3.1. Créer une infrastructure ferroviaire stratégique et routière moderne et interopérable le long de la route de la soie revêt un intérêt majeur pour la Chine, l'Union européenne et la Russie. La réussite de l'intégration de cette région grâce à une infrastructure moderne et fiable devrait ouvrir la voie non seulement à une plus grande intégration économique régionale mais également à la promotion de la mobilité des personnes et des échanges multiculturels, ce qui créera un meilleur environnement pour faire progresser l'état de droit et la démocratie. Le Comité salue donc l'accent particulier que place la présidence lettone sur le développement des liaisons de transport multimodales en Eurasie.

4.4. Le Kazakhstan dispose de vastes réserves de ressources naturelles et de combustibles fossiles, dont une grande partie n'est pas exploitée, bien qu'en termes de production son industrie minière soit loin de donner sa pleine mesure<sup>(13)</sup>. Le Kazakhstan et l'Ouzbékistan ont de grandes ressources de pétrole et de gaz, tandis que le Turkménistan détient à lui seul 9 % des réserves mondiales de gaz naturel<sup>(14)</sup>. Par ailleurs, la République kirghize et le Tadjikistan doivent encore développer leur potentiel hydroélectrique et leurs ressources de minéraux utiles<sup>(15)</sup>. L'Ouzbékistan et le Turkménistan figurent parmi les dix premiers producteurs de coton du monde, même s'ils ne disposent pas des ressources en eau suffisantes pour cette culture très gourmande en eau.

<sup>(11)</sup> Système de préférences généralisées de l'Union européenne.

<sup>(12)</sup> Initiative pour la transparence des industries extractives.

<sup>(13)</sup> [http://www.gecf.org/gecfmembers/kazakhstan\(observer\)](http://www.gecf.org/gecfmembers/kazakhstan(observer))

<sup>(14)</sup> BP *Statistical Review of World Energy*, juin 2014.

<sup>(15)</sup> Les dépôts de minerai de fer de la République kirghize sont estimés à 5 milliards de tonnes, la plupart contenant environ 30 % de fer. En outre, la République kirghize possède l'une des plus grandes réserves d'or prouvées du monde.



4.5. Toutefois, l'Union européenne ne va pas rallier l'Asie centrale à sa cause en ne poursuivant que des objectifs économiques. Un tiers de la population de la République kirghize et du Tadjikistan vit sous le seuil de pauvreté. En République kirghize, plus de deux tiers de la population en âge de travailler travaillent dans le secteur informel. Plus d'un million de Tadjiks et un demi-million de Kirghizes travaillent à l'étranger, essentiellement en Russie ou au Kazakhstan, en particulier à cause du chômage des jeunes dans leurs pays respectifs. En dépit de l'égalité juridique des femmes, il subsiste des déséquilibres entre les sexes en termes de salaires, partiellement dus aux faibles niveaux d'emploi des femmes et au fait que lorsqu'elles ont un emploi, c'est dans des professions peu rémunérées. Les femmes sont également confrontées à des possibilités d'éducation de plus en plus réduites.

4.6. Le présent avis contient donc une série de recommandations clés qui traitent de l'efficacité énergétique et de l'eau, ainsi que de la sécurité alimentaire (qui reste un problème central au Tadjikistan) et de la sécurité de l'approvisionnement en eau et en énergie, rappelant celles émises dans l'avis de 2011.

## 5. Le rôle de la société civile

5.1. Le CESE est fermement convaincu que l'une des meilleures façons pour l'Union européenne d'obtenir les résultats les plus probants consiste à développer les contacts avec la société civile locale. Il est important d'agir avec un esprit positif, en ne se limitant pas à tenter de lutter contre les inquiétudes grandissantes des gouvernements de la région quant au rôle de la société civile<sup>(16)</sup>. Le renforcement des contacts et des échanges avec les jeunes devrait favoriser cette action. Le Comité se félicite de la forte adhésion rencontrée en Asie centrale par le programme européen élargi, Erasmus+, qui renforce les liens et la mobilité dans l'enseignement supérieur et qu'il faudrait idéalement associer à un assouplissement des procédures de délivrance des visas et à une exonération des frais de scolarité en faveur des étudiants les plus brillants de la région.

5.1.1. L'Union européenne devrait également intensifier son action et son soutien dans le domaine de l'enseignement secondaire, par exemple, en fournissant des informations plus diversifiées sur l'Union européenne dans les langues locales et en mettant l'accent sur la participation des parents. Dans certains cas, le système éducatif se détériore; les manuels font défaut au niveau secondaire et un bon enseignement est généralement considéré comme élitiste, notamment à cause du coût élevé des universités. Il pourrait également être bénéfique d'investir dans la promotion des enseignants au niveau local, laquelle pourrait s'inscrire dans le renforcement du développement rural. Il conviendrait également de s'attacher sérieusement à renforcer la présence des médias dans la région grâce à la diffusion de programmes dans les langues locales par des réseaux de radio et de télévision européens comme Euronews ou Euramet.

5.2. Dans son avis de 2011, le Comité envisageait le rôle et l'activité d'une société civile indépendante plus développée en Asie centrale. Il ne semble malheureusement pas que la situation se soit nettement améliorée depuis lors, dans aucun des cinq pays. L'inquiétude grandissante des gouvernements a renforcé la pression exercée sur les ONG, les médias et les figures de l'opposition. Fin 2011, au Kazakhstan, un soulèvement des ouvriers du secteur pétrolier s'est soldé par 14 morts et de nombreux blessés; la méfiance du gouvernement envers les syndicats indépendants s'est accrue, un des principaux dirigeants de l'opposition a été emprisonné et plusieurs organes de presse ont été interdits.

5.2.1. Le Kirghizstan et le Kazakhstan, des pays où la société civile est plus dynamique, ont décidé d'accroître leur emprise sur les ONG. Le Kazakhstan a étudié l'expérience des «autres pays» (c'est-à-dire la Russie) et les parlementaires kirghizes ont présenté de nouveau un projet de loi inspiré par cette législation.

5.3. Dans l'avis émis en 2011, une attention particulière était également portée aux associations d'entraide et aux formes de communautés plus rurales *ashar/hashar* (par exemple pour améliorer l'infrastructure des communautés), solidement implantées dans les zones nomades comme sédentaires de l'Asie centrale. Ces groupes ont connu un regain d'intérêt dans les années 90 à la suite de l'effondrement du système socialiste, particulièrement dans le secteur social. Les *ashar* n'ont en général pas de structures formelles, mais certains ont été institutionnalisés et enregistrés en tant qu'ONG. Ces groupes offrent une base aux donateurs internationaux pour les projets visant à permettre aux communautés rurales de se prendre en charge.

5.3.1. Nous regrettons que l'Union européenne tende à financer uniquement des ONG bien établies, mais notons que les *ashar/hashar* reposent sur les traditions présoviétiques, souvent incompatibles avec les valeurs des donateurs, notamment lorsque les décisions sont prises par les «*aksakal*» («sages»). Lorsqu'ils estiment qu'un projet ne présente pas d'utilité, la communauté suit strictement leur avis et la mise en œuvre du projet est compromise.

<sup>(16)</sup> Notamment dues au «printemps arabe», à la récente «loi relative aux agents étrangers» en Russie et au mouvement Euromaidan en Ukraine.

5.4. En 2007, la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale a été suivie de la mise en place du processus de dialogue sur les droits de l'homme, structuré en six cycles menés depuis avec la plupart des pays (huit avec l'Ouzbékistan, cinq avec le Kirghizstan).

5.4.1. Avant et après chaque cycle de dialogue, le SEAE organise des réunions d'information pour les OSC à Bruxelles. Toutefois, les réunions avec les OSC sur le terrain en Asie centrale se sont uniquement tenues au cas par cas et en majeure partie avant le dialogue. Ces séminaires locaux constituent une plate-forme de discussion entre les sociétés civiles d'Asie centrale et d'Europe, où sont abordées les questions relatives aux droits de l'homme spécifiques au pays, avec des représentants de l'Union européenne et des membres du gouvernement qui décident entre eux de la feuille de route. Les recommandations de la société civile formulées lors de ces séminaires doivent être pleinement intégrées aux dialogues sur les droits de l'homme.

5.4.2. La pertinence et l'influence des dialogues sur les droits de l'homme et des séminaires connexes de la société civile varient. Ce n'est qu'au Kirghizstan et au Tadjikistan que ces séminaires présentaient une pertinence par rapport à la situation réelle en matière de droits de l'homme et de dialogue avec les gouvernements, et ont été suivis par quelques modifications législatives concrètes<sup>(17)</sup>, principalement sur l'utilisation de la torture. Néanmoins, dans ces deux cas, les dialogues initiés par l'Union européenne ont joué un rôle complémentaire de facilitation, dans la mesure où ces questions avaient déjà été soulevées au sein de différentes enceintes des Nations unies. Outre cela, l'impact de ces initiatives est malheureusement resté très limité; un seul séminaire de la société civile s'est tenu en Ouzbékistan, en 2008, et aucun au Turkménistan.

5.4.3. Au Kazakhstan, la société civile a cependant été exclue de la sélection des sujets pour le séminaire de la société civile de 2011 qui a traité des droits des personnes handicapées et des questions de genre, mais pas de la grève des ouvriers du secteur pétrolier alors en cours dans l'ouest du pays. Le séminaire de 2012 a principalement été consacré à la contribution de la société civile aux réformes judiciaires au Kazakhstan, mais le gouvernement kazakh ne s'est pas intéressé à l'événement et l'on ne sait pas avec certitude si les recommandations en découlant ont été incluses dans les dialogues sur les droits de l'homme.

5.5. Malgré des situations économiques différentes, les cinq pays présentent beaucoup de points communs dans le domaine du travail: manque de travail décent, économie informelle jouant un rôle considérable, corruption importante. L'environnement n'est pas propice à la liberté d'association.

5.5.1. Dans chaque pays, des dispositions légales restrictives s'appliquent aux conflits du travail et en particulier au droit de grève. Les gouvernements interviennent souvent en favorisant des candidats aux fonctions syndicales et en imposant des restrictions légales quant aux structures, procédures et activités syndicales. Au Kazakhstan, une nouvelle loi pourrait conduire à un monopole syndical, déjà existant au Tadjikistan et en Ouzbékistan. Au niveau national, les systèmes de dialogue social (tripartite) sont nettement dominés par le gouvernement: les partenaires sociaux jouent un rôle principalement consultatif et les principaux syndicalistes sont proches des autorités.

5.5.2. L'avis de 2011 a examiné de près la situation prévalant par rapport aux principales conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Depuis de nombreuses années, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan coopèrent avec l'OIT, notamment dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), signés par l'Ouzbékistan en avril 2014. Le programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants fonctionne visiblement au Kirghizstan et au Tadjikistan et l'Union européenne a reconnu les progrès accomplis par l'Ouzbékistan dans ce domaine<sup>(18)</sup>. La pleine application de ces conventions reste un objectif essentiel.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(17)</sup> En juin 2012, au Kirghizstan, le parlement a adopté une loi contre la torture à la suite des recommandations du séminaire de la société civile qui s'était tenu quatre mois plus tôt et la même année, au Tadjikistan, une loi qualifiant la torture d'«infraction pénale» a été adoptée.

<sup>(18)</sup> Communiqué de presse du SEAE du 19 novembre 2014.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Intégration des femmes migrantes sur le marché du travail»**

(avis d'initiative)

(2015/C 242/02)

**Rapporteuse: Béatrice OUIN**

Le 10 juillet 2014, 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

«*Intégration des femmes migrantes sur le marché du travail*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2014.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 212 voix pour, 1 voix contre et 10 abstentions.

## 1. Recommandations

1.1. Afin de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020 et l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers tant en matière d'accès des femmes à l'emploi que d'intégration des immigrés, et parce que l'Europe a besoin des migrants, malgré des discours hostiles dont la propagation est inquiétante et contraire à l'intérêt à long terme des populations vivant en Europe, **le CESE demande aux institutions européennes de:**

- mieux utiliser le potentiel du Semestre européen et émettre des recommandations par pays relatives à l'intégration des femmes migrantes dans le marché du travail,
- prendre en compte les spécificités des femmes migrantes lors de la préparation de la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes post 2015,
- continuer à surveiller la mise en œuvre de la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial, afin de ne pas retarder l'accès à l'emploi des femmes qui ont droit au regroupement et envisager une révision de cette directive pour permettre aux conjoints un accès immédiat à l'emploi,
- évaluer la part des femmes dans les bénéficiaires de la Carte bleue européenne<sup>(1)</sup> et de la directive relative aux travailleurs saisonniers<sup>(2)</sup>, ainsi que la nature des emplois qu'elles occupent, afin de s'assurer que les femmes migrantes ne sont pas victimes de discriminations,
- veiller à ce que les futures règles relatives aux chercheurs, étudiants, volontaires et travailleurs au pair<sup>(3)</sup> bénéficient autant aux femmes qu'aux hommes,
- s'assurer que les instruments financiers dédiés à l'intégration des immigrés soient consacrés pour moitié au moins aux femmes.

1.2. En sus des mesures qui devraient s'appliquer pour tous les immigrés, hommes et femmes, **le CESE appelle les États membres à:**

- mettre en place des objectifs clairs et ambitieux en matière d'intégration des femmes migrantes,
- adopter des politiques tenant compte de la situation spécifique des femmes, de leur niveau de qualification, de leur connaissance de la langue du pays hôte, de leur appartenance à la première génération d'immigration ou aux suivantes,

<sup>(1)</sup> Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009.

<sup>(2)</sup> Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014.

<sup>(3)</sup> Proposition de directive COM(2013) 151 final.

- communiquer à la Commission européenne, dans le cadre du Semestre européen, les mesures mises en place en faveur de l'intégration des femmes migrantes sur le marché du travail,
- dans le cadre du regroupement familial, ne pas différer l'accès à l'emploi pour les conjoints afin de promouvoir l'intégration des familles, éviter la pauvreté et la perte de compétences,
- garantir aux femmes, à chaque étape du processus de migration, des droits individuels, et non pas simplement des droits en tant que membre de la famille,
- assurer une meilleure information des femmes migrantes quant à l'accès aux services mis en place pour faciliter l'accès à la formation linguistique et professionnelle et à des emplois de qualité,
- organiser des formations linguistiques qui répondent aux besoins spécifiques des femmes immigrées, qui soient orientées vers la recherche d'un emploi et qui leur soient accessibles,
- accélérer les processus de reconnaissance des qualifications et expériences acquises à l'étranger, pour permettre aux femmes de trouver des emplois correspondant à leurs compétences et aspirations,
- éviter la déqualification, qui représente une perte de capital humain,
- considérer que le travail dans certains secteurs (nettoyage, garde d'enfants, soins aux personnes âgées, hôtels-café-restaurants, agriculture, etc.) peut offrir des opportunités pour les femmes immigrées moins qualifiées à condition de sortir ces secteurs du travail au noir, de les professionnaliser et de les valoriser, de former les femmes à ces métiers et de leur permettre d'évoluer dans leur carrière,
- soutenir les femmes entrepreneurs et stimuler l'éducation entrepreneuriale des femmes migrantes,
- impliquer les partenaires sociaux et la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques,
- ratifier la convention internationale (Nations unies) sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990,
- régulariser le droit au séjour des immigrés résidant en Europe depuis plusieurs années, les régularisations massives auxquelles certains États ont procédé ayant été bénéfiques.

1.3. Enfin, le CESE appelle les partenaires sociaux à:

- mieux intégrer les spécificités des femmes migrantes dans le programme de travail du dialogue social européen,
- faciliter, dans les conventions collectives, la reconnaissance des qualifications des femmes migrantes.

## 2. Introduction

2.1. Depuis quelques décennies, l'immigration se féminise. Les femmes qui immigrent vers l'Europe rejoignent leur famille, ou encore sont réfugiées et demandeuses d'asile. Nombreuses sont celles qui viennent pour gagner leur vie, laissant leur famille au pays, et devenant le principal soutien de famille.

2.2. Elles peuvent arriver avec ou sans titre de séjour, avec ou sans niveaux élevés de qualification. Elles migrent volontairement ou sont contraintes de le faire, et certaines sont victimes de la traite des êtres humains. On le voit, cette population est aussi importante que diversifiée.

2.3. De son côté, étant donné le vieillissement de sa population, la chute des taux de natalité et les besoins de main-d'œuvre qualifiée dans de nombreux secteurs, l'Europe est confrontée à un défi de taille sur le plan du marché du travail.

2.4. Dans ce contexte, les femmes migrantes représentent une source de compétences et de créativité aujourd'hui sous-exploitée. Leur intégration sur le marché du travail est une nécessité. Elle contribue à concrétiser pleinement le potentiel des migrations, tant du point de vue des femmes migrantes que de celui de l'Union européenne. Elle renforce l'intégration et contribue à la croissance économique et à la cohésion sociale.

2.5. Le CESE s'est déjà exprimé à plusieurs occasions sur les questions de l'immigration et de l'intégration et a émis de nombreuses recommandations qui concernent tant les hommes que les femmes <sup>(4)</sup>. Le présent avis évitera de répéter ces recommandations.

2.6. Par contre, jusqu'à présent, le Comité n'avait pas fait de propositions qui soient spécifiques aux femmes migrantes. Or, parce que, nulle part dans le monde, l'égalité entre hommes et femmes n'est réalisée, et parce qu'il y a des questions spécifiques aux femmes qu'un regard global ne permet pas d'observer, le présent avis est dédié à la question de l'intégration des femmes migrantes sur le marché du travail.

### 3. Contexte européen

3.1. L'augmentation du taux d'emploi des femmes, tout comme de celui des migrants, est l'une des priorités de l'Union européenne, énoncée dans la stratégie Europe 2020, l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers <sup>(5)</sup> ou dans les programmes pluriannuels du Conseil européen <sup>(6)</sup>.

3.2. La stratégie Europe 2020 prévoit de porter à 75 % le taux d'emploi d'ici à 2020 et, à cette fin, une meilleure inclusion des femmes migrantes sur le marché du travail est essentielle. Dans ce contexte, le Semestre européen peut être un outil précieux. Les États membres devraient présenter des mesures visant l'intégration des femmes migrantes et la Commission devrait proposer des recommandations spécifiques en cette matière.

3.3. La spécificité des femmes migrantes doit également être mieux prise en compte lors de la préparation de la nouvelle Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes post 2015. Cette stratégie devrait contribuer à améliorer la place des femmes migrantes sur le marché de l'emploi, y compris en encourageant l'entrepreneuriat.

3.4. Au niveau de l'Union européenne, la situation des femmes migrantes varie fortement en fonction de la directive d'application.

3.5. La détentrices d'une carte bleue <sup>(7)</sup> a plus facilement accès aux emplois hautement qualifiés; de même, l'épouse d'un titulaire d'une carte bleue a automatiquement et immédiatement un droit général d'accès au marché du travail du pays hôte.

3.6. Par contre, l'épouse qui bénéficie du regroupement familial <sup>(8)</sup> devra parfois attendre un an avant d'avoir accès à un emploi salarié ou à une activité indépendante, délai que les États membres peuvent imposer. Ce temps d'attente rend la femme dépendante de son mari, l'éloigne du marché du travail et lui fait perdre une partie de ses compétences. Pour y remédier, la Commission européenne ne devrait pas se limiter à contrôler la mise en œuvre de la directive sur le regroupement familial dans les États membres et envisager sa révision.

3.7. Quant aux demandeurs d'asile, leur interdire de travailler est une incitation à les faire s'engager dans le travail non déclaré. Il faudrait donc supprimer les entraves juridiques à leur accès au marché du travail. De plus, occuper un emploi devrait permettre la régularisation du séjour, ce qui a déjà donné de bons résultats dans les États membres qui ont procédé à des régularisations massives.

3.8. En conclusion, une harmonisation des instruments européens est nécessaire pour permettre à toute personne qui réside légalement sur le territoire européen l'accès immédiat à l'emploi et des droits personnels à la résidence, indépendamment du statut matrimonial.

### 4. Mesures spécifiques pour l'intégration des femmes migrantes dans le marché du travail des États membres

#### 4.1. Un constat préoccupant: des difficultés à la fois en tant que femme et en tant qu'immigrée

4.1.1. Le marché du travail est désavantageux pour les femmes, qu'elles soient européennes ou immigrées. Malgré le cadre législatif de l'Union européenne, l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, l'accès aux droits sociaux et aux postes à responsabilité ou encore la participation à la vie publique restent plus difficiles pour les femmes que pour les hommes.

<sup>(4)</sup> Avis du CESE les plus récents: JO C 451 du 16.12.2014, p. 96, JO C 67 du 6.3.2014, p. 16, JO C 351 du 15.11.2012, p. 16, JO C 181 du 21.6.2012, p. 131, JO C 48 du 15.2.2011, p. 6, JO C 354 du 28.12.2010, p. 16, JO C 347 du 18.12.2010, p. 19, JO C 128 du 18.5.2010, p. 29, JO C 27 du 3.2.2009, p. 95, ainsi que le rapport d'information sur «Les nouveaux défis de l'intégration» (SOC/376).

<sup>(5)</sup> COM(2011 455 final).

<sup>(6)</sup> Conseil européen de Tampere (1999), de la Haye (2004) et de Stockholm (2009).

<sup>(7)</sup> Directive 2009/50/CE (JO L 155 du 18.6.2009, p. 17).

<sup>(8)</sup> Directive 2003/86/CE (JO L 251 du 3.10.2003, p. 12).

4.1.2. Les femmes sont concentrées dans quelques secteurs <sup>(9)</sup> (santé, éducation, administration publique, hôtels-café-restaurants, services aux familles, travail domestique, etc.). Elles travaillent plus souvent à temps partiel et sont aussi majoritaires dans les contrats courts précaires. En 2014, l'écart entre le salaire féminin moyen et le salaire masculin moyen dans l'Union européenne est encore de 16,4 % <sup>(10)</sup>, et celui entre les pensions est encore plus important.

4.1.3. La situation est encore plus préoccupante pour les femmes migrantes: leur taux d'activité professionnelle est plus faible que celui des femmes autochtones. La majorité d'entre elles sont concentrées dans quelques secteurs et sont plus concernées par la précarité et les emplois à temps partiel, les bas salaires et les mauvaises conditions de travail. Des obstacles culturels dans leur famille ou communautés peuvent contrarier leur accès à l'emploi. De plus, elles peuvent faire l'objet de discriminations en matière d'accès au marché du travail.

#### 4.2. *Des mesures spécifiques sont nécessaires.*

4.2.1. Face à ce constat, une action positive s'impose. Elle doit avant tout tenir compte de la situation des femmes, de leur niveau de qualification, de leur connaissance de la langue du pays hôte, de leur appartenance à une première génération d'immigration ou aux suivantes.

4.2.2. Certaines mesures, liées à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, sont les mêmes que pour les femmes autochtones. Avoir accès aux services de garde d'enfants de qualité, accessibles du point de vue financier et géographique est primordial pour les femmes immigrées, car leur famille n'est en général pas sur place pour les aider.

4.2.3. D'autres actions sont plus spécifiques aux femmes migrantes: lutter contre le racisme, améliorer l'accès au logement, aux soins de santé, aux services sociaux, combattre les mariages forcés, la polygamie, etc. Jouir du respect des droits humains et de l'égalité entre hommes et femmes en Europe, fuir la violence faite aux femmes et les situations d'inégalité sont des raisons qui poussent les femmes à quitter leur pays. Elles ne devraient pas trouver ces mêmes problèmes en Europe, et pourtant ces difficultés y existent aussi et touchent même les secondes générations d'immigrées, entravant ainsi leur accès à l'emploi.

4.2.4. Dans l'Union européenne, beaucoup d'initiatives fructueuses pour l'intégration des femmes sur le marché du travail sont prises au niveau local, par la société civile, les associations de femmes immigrées ou les universités. Elles devraient être soutenues et la diffusion de ces bonnes pratiques devrait être encouragée au niveau national et entre États membres.

#### 4.3. *Collecter les données nécessaires pour des politiques éclairées*

4.3.1. Pour avoir une connaissance plus approfondie des besoins des femmes immigrées et pour élaborer des politiques adaptées, il est indispensable de disposer de meilleures statistiques, ventilées par sexe et par nationalité ou origine, aussi bien au niveau national qu'europeen.

#### 4.4. *Mieux informer les femmes migrantes*

4.4.1. Pour améliorer la connaissance de la société d'accueil et de son marché du travail, il faut que les femmes migrantes se voient donner accès aux informations sur leurs droits et les services existants, en plusieurs langues et en coopération avec la société civile et les réseaux de migrants, dont la contribution doit être reconnue et soutenue.

#### 4.5. *Faciliter l'apprentissage des langues des pays d'accueil*

4.5.1. L'intégration et l'accès à l'emploi passent d'abord par la connaissance de la langue du pays d'accueil. La maîtrise insuffisante de la langue perpétue l'isolement des femmes, les empêche d'avoir connaissance de leurs droits, d'avoir accès aux services publics et affecte l'intégration de leurs enfants. En effet, les résultats scolaires de la plupart des jeunes issus de l'immigration sont inférieurs à ceux des autochtones.

4.5.2. Les pouvoirs publics doivent donc mettre à disposition des femmes migrantes des cours de langues qui soient accessibles en termes de coût, de localisation et d'horaires (conciliables avec la présence de jeunes enfants au foyer). Du point de vue du contenu, les cours devraient être utiles dans la recherche d'emploi et les contacts avec les services publics.

<sup>(9)</sup> *Gender Equality Index Report* (Rapport sur l'indice d'égalité des genres) de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE, 2013), p. 21.

<sup>(10)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics)

#### 4.6. Reconnaître les qualifications et prévenir la déqualification

4.6.1. Les profils des femmes immigrées sont divers et les politiques doivent s'adapter à ces différences. Certaines ont un faible niveau d'éducation et d'expérience, tandis que d'autres ont d'importantes qualifications universitaires ou professionnelles.

4.6.2. La plus grande difficulté pour grand nombre d'entre elles est de faire reconnaître ces qualifications et expériences acquises à l'étranger, ce qui est paradoxal vu que l'Europe a besoin de personnel qualifié dans de nombreux domaines. La période d'attente parfois longue pour la reconnaissance de leurs diplômes peut entraîner un découragement, une perte des savoirs et peut pousser ces femmes à accepter des emplois pour lesquels elles sont trop qualifiées. Les femmes migrantes au chômage ou qui occupent des postes pour lesquels elles sont surqualifiées sont autant de ressources sous-employées et représentent une perte de capital humain.

4.6.3. Des services devraient être créés dans le but de permettre la reconnaissance des qualifications acquises dans le pays d'origine. Les partenaires sociaux ont également un rôle important à jouer pour faciliter, dans les conventions collectives, la reconnaissance de ces qualifications.

4.6.4. Certains secteurs, comme le nettoyage, la garde d'enfants, les soins aux personnes âgées, les hôtels-café-restaurants, l'agriculture ou l'économie sociale peuvent offrir des opportunités pour les femmes immigrées moins qualifiées, en tant qu'employées ou auto-entrepreneurs. Cependant, il faut professionnaliser et valoriser ces secteurs, former les femmes à ces métiers et reconnaître l'importante contribution des travailleuses dans ces domaines, pour que le travail dans ces secteurs soit bénéfique à la fois pour les autochtones et les femmes immigrées.

4.6.5. Un tel travail peut aussi être transitoire, d'où l'importance d'offrir des formations pendant que les femmes travaillent dans ces domaines, pour qu'elles puissent faire évoluer leur carrière ou s'orienter vers d'autres métiers.

#### 4.6.6. Le cas particulier du travail dans les domiciles privés

4.6.6.1. Si toutes les femmes immigrées ne travaillent pas dans ce secteur, il est souvent celui vers lequel elles s'orientent dans un premier temps, d'une part, parce qu'il y a une forte demande, d'autre part, parce qu'il est possible d'y travailler sans papiers.

4.6.6.2. Ces femmes se retrouvent piégées: elles ne peuvent travailler que dans un travail non déclaré, sans protection. Elles ne peuvent pas accéder à la régularisation ni au permis de résider, car elles ne peuvent pas prouver qu'elles travaillent. Elles sont ainsi dans une situation de grande vulnérabilité, seules face à de nombreux employeurs ou en habitant chez un employeur unique.

4.6.6.3. Quelques États européens ont pris des mesures permettant de blanchir ce travail au noir (aides fiscales en Suède, titres service en Belgique, chèque emploi-service en France, etc.), lesquelles facilitent les démarches d'enregistrement pour les employeurs et permettent aux salariés d'accéder aux droits sociaux et de prouver leur activité professionnelle, ouvrant ainsi la voie à la régularisation des séjours.

4.6.6.4. Les États membres devraient ratifier la convention 189 de l'Organisation internationale du travail (OIT) <sup>(11)</sup>, qui permet d'accorder aux travailleurs domestiques des droits équivalents à ceux des autres travailleurs, et structurer ce secteur, comme le recommande le CESE dans son avis «Développer les services à la famille pour augmenter les taux d'emploi et promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au travail» <sup>(12)</sup>.

#### 4.7. Soutenir l'autoemploi et l'entrepreneuriat

4.7.1. Les recherches montrent que l'esprit d'innovation et d'entreprise des immigrés est supérieur à celui des autochtones. Dans de nombreux pays, ils adoptent le statut d'auto-entrepreneur ou créent de nouvelles entreprises, dans lesquelles ils emploient souvent d'autres immigrés. Le Comité a consacré un avis à la «Contribution des entrepreneurs immigrés à l'économie de l'Union européenne» <sup>(13)</sup>.

4.7.2. Pour mieux réussir, ces entrepreneurs ont besoin d'être soutenus pour avoir accès au financement, apprendre à rédiger des business plans, connaître l'environnement économique du pays d'accueil. Des initiatives spécifiques pour aider les femmes entrepreneurs doivent être développées et une attention particulière doit être portée à l'entrepreneuriat social.

<sup>(11)</sup> Convention n° 189 de l'OIT entrée en vigueur le 5 septembre 2013.

<sup>(12)</sup> JO C 12 du 15.1.2015, p. 16.

<sup>(13)</sup> JO C 351 du 15.11.2012, p. 16.

4.7.3. Les femmes immigrées doivent aussi pouvoir bénéficier du parrainage de la part d'autres entrepreneurs plus expérimentés, tandis que les réseaux de femmes migrantes entrepreneurs doivent être aidés. L'éducation entrepreneuriale doit également être offerte aux femmes immigrées et doit être organisée en étroite coopération avec les partenaires sociaux et la société civile organisée.

#### 4.8. *Améliorer l'image des femmes immigrées*

4.8.1. Alors que l'immigration féminine autonome, de femmes souvent qualifiées, augmente, la représentation sociale de la femme immigrée comme victime d'une culture faisant peu de place aux droits de la femme évolue très lentement. Une image plus positive des femmes migrantes est nécessaire et pourrait servir de modèle dans les communautés immigrées. Des campagnes d'information devraient y contribuer.

#### 4.9. *Améliorer la coopération à plusieurs niveaux*

4.9.1. L'intégration ne peut se réaliser de manière efficace que par un partenariat entre toutes les parties concernées, comme les institutions européennes, les États membres et les acteurs nationaux, régionaux et locaux.

4.9.2. L'implication de la société civile organisée — et en particulier des associations de femmes migrantes — doit se faire à tous les stades des politiques relatives à l'intégration des femmes migrantes sur le marché du travail. Ces parties prenantes peuvent en effet apporter une réelle valeur ajoutée grâce à leur connaissance des réalités vécues par les femmes immigrées. Cela pourra aussi faciliter l'émergence d'un sentiment de coappropriation qui favorisera l'acceptation et la mise en œuvre des politiques.

### 5. **Conclusion**

5.1. La participation au marché du travail est l'un des moyens les plus efficaces et les plus concrets de s'intégrer dans une société. Les femmes immigrées ont besoin d'être soutenues et accompagnées dans leur parcours d'intégration. Elles doivent être informées sur leurs droits et devoirs dans la société d'accueil, bénéficier de droits propres, avoir accès à la formation, faire valoriser leurs compétences et être reconnues pour la contribution qu'elles apportent à l'économie et à la société européenne.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---



**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale»**

(avis d'initiative)

(2015/C 242/03)

**Rapporteur: M. NURM**

Le 20 janvier 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

*«L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale»*  
(avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2015.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 209 voix pour, 5 voix contre et 9 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le présent avis traite du problème de l'accaparement des terres agricoles («land grabbing») et de la concentration foncière en Europe et dans le monde, problème qui constitue une menace imminente pour l'agriculture familiale.

1.2. Les terres agricoles sont la base même de la production alimentaire et constituent donc la condition nécessaire pour garantir la sécurité alimentaire, conformément à l'article 11 du pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme.

1.3. L'accaparement des terres agricoles est favorisé par les facteurs suivants: la mondialisation croissante et le principe de libre circulation du capital qui l'accompagne, la croissance démographique et l'urbanisation, la demande croissante en denrées alimentaires et en bioénergie, la demande croissante de matières premières naturelles, les effets pervers de la politique agricole et environnementale, ainsi que la possibilité de spéculer sur l'accroissement de la valeur des terres agricoles.

1.4. Le Comité économique et social européen (CESE) voit dans la forte concentration des terres aux mains de grands investisseurs non agricoles et de grandes entreprises agricoles un risque sérieux qui s'étend également à certaines parties de l'Union européenne. Cette tendance va à l'encontre du modèle européen d'une agriculture durable, multifonctionnelle et largement caractérisée par des entreprises familiales et menace la mise en œuvre des objectifs formulés aux articles 39 et 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle est en contradiction avec l'objectif structurel agricole d'une large dispersion de la propriété et est cause de dommages irréversibles aux structures économiques dans les zones rurales ainsi que d'un modèle d'agriculture industrialisée dont la société ne veut pas.

1.5. À la suite de l'intensification de l'agriculture industrielle, les risques liés à la sécurité alimentaire et à l'appauvrissement des sols s'aggravent et la sécurité alimentaire diminue.

1.6. Outre la production de denrées alimentaires, l'exploitation agricole familiale accomplit d'autres tâches importantes pour la société et l'environnement, dont le modèle de l'agriculture industrielle, dominé par de grandes exploitations, ne peut s'acquitter. Si l'on veut que l'agriculture familiale puisse constituer une alternative viable à l'agriculture industrielle et à l'accaparement des terres, il convient de prendre des mesures actives pour protéger les exploitations agricoles familiales.

1.7. La terre n'est pas une banale marchandise qu'il est facile de produire en plus grandes quantités. La terre est une ressource limitée, à laquelle ne s'appliquent donc pas les règles usuelles du marché. Les relations de propriété concernant les terres et l'utilisation des sols doivent être davantage réglementées que par le passé. Compte tenu des dérives constatées, le CESE estime nécessaire d'élaborer, tant au niveau des États membres qu'à celui de l'Union européenne, un modèle clair en matière de structures agricoles, dont il faudra tirer les conséquences en termes d'utilisation des terres et de droit foncier.

1.8. Le marché des terres agricoles est en effet réglementé de manière très diverse dans les différents États membres de l'Union européenne. Alors que des restrictions sont en vigueur dans certains États membres, elles font défaut dans d'autres, ce qui induit des disparités entre eux.

1.9. La politique foncière relève certes de la compétence des États membres, mais elle est soumise à certaines restrictions en raison du principe, inscrit dans les traités, de libre circulation du capital et des marchandises. Pour cette raison, le CESE demande au Parlement européen et au Conseil de réfléchir ensemble afin de déterminer si la libre circulation des capitaux doit également être garantie dans le cadre de la vente et de l'acquisition de surfaces et d'exploitations agricoles, eu égard notamment aux pays tiers, mais aussi au sein de l'Union européenne.

1.10. Le Comité demande aux États membres d'orienter l'affectation des sols de manière à épuiser toutes les possibilités actuelles en matière de taxes, d'aides et de subventions au titre de la politique agricole commune (PAC) afin de préserver le modèle agricole reposant sur des exploitations familiales sur tout le territoire de l'Union européenne.

1.11. Les États membres doivent être autorisés à fixer des plafonds en matière d'acquisition de terres agricoles et à créer un système de droit de préemption pour ceux dont la propriété foncière se situe en dessous de ce plafond.

1.12. Le CESE invite la Commission européenne et le Parlement européen à réaliser, selon une procédure uniforme, des études exhaustives sur les conséquences des politiques (aides et restrictions) appliquées dans les différents États en matière de concentration foncière et d'acquisition de terres agricoles. Il faudrait dans le même temps examiner les risques que la concentration foncière fait peser sur la sécurité alimentaire, l'emploi, l'environnement, la qualité des sols et le développement rural.

1.13. Le CESE invite tous les États membres de l'Union européenne à mettre en œuvre les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et à rendre compte à la Commission européenne et à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de leur utilisation et de leur application dans leurs politiques de gouvernance foncière.

1.14. Il convient de mener une politique qui ne favorise pas la concentration des terres, mais au contraire le passage de grandes entreprises agricoles gérées industriellement à de plus petites unités de production, et ce en renforçant le modèle de l'agriculture familiale, ce qui permettrait également de garantir l'autosuffisance alimentaire.

1.15. Le CESE suivra également à l'avenir attentivement l'évolution de la concentration foncière, il en analysera les conséquences et participera à l'élaboration de propositions pour atténuer celles-ci.

## **2. L'accapement des terres dans le monde — Contexte général**

2.1. Le présent avis examine le problème de l'accapement des terres agricoles («land grabbing») et de la concentration foncière, dont les conséquences représentent une menace pour l'existence d'exploitations agricoles familiales.

2.2. Il n'existe aucune définition univoque, acceptée par tous sur le plan international, de la notion d'accapement des terres». Le concept d'accapement des terres désigne d'une manière générale le processus d'acquisition à grande échelle de terres agricoles sans consultation préalable de la population locale et sans son consentement. Elle aboutit en fin de compte à entraver les possibilités offertes à la population locale d'exploiter de manière indépendante une entreprise agricole afin de garantir l'approvisionnement alimentaire. Le droit d'exploiter les ressources (terre, eau, forêt) et les bénéfices qui en sont tirés sont réservés au propriétaire. Un effet collatéral peut être que l'utilisation agricole des terres qui prévalait jusqu'alors est abandonnée au profit d'autres activités, non agricoles.

2.3. Les terres agricoles et l'accès à l'eau sont la base de la production de denrées alimentaires. Le degré d'autosuffisance alimentaire des États dépend de divers facteurs, les conditions premières étant toutefois la disponibilité d'une superficie suffisante de terres agricoles appropriées et le droit des États à réguler les conditions en matière de propriété et d'utilisation des surfaces agricoles.

2.4. Si l'on fait une moyenne, toute personne dispose sur la Terre de 2 000 mètres carrés de surface agricole utile. Toutefois, dans les faits, cette quantité varie considérablement d'un pays à l'autre, de sorte que certains pays s'efforcent d'accroître encore leurs surfaces adaptées à la production agricole en acquérant des terres dans d'autres pays.

- 2.5. L'accaparement des terres est favorisé par les facteurs suivants:
- 2.5.1. la mondialisation croissante, et le principe de libre circulation des capitaux qui l'accompagne;
  - 2.5.2. la croissance démographique et l'urbanisation;
  - 2.5.3. l'augmentation continue de la demande en produits alimentaires;
  - 2.5.4. la demande croissante en bioénergie;
  - 2.5.5. la demande croissante en matières premières naturelles (fibres et autres produits du bois);
  - 2.5.6. les effets pervers de la politique agricole et environnementale;
  - 2.5.7. la possibilité de spéculer sur les produits alimentaires sur le marché international ou, du moins, européen;
  - 2.5.8. la possibilité de spéculer sur l'augmentation de la valeur des terres agricoles et sur des aides futures;
  - 2.5.9. la tendance des grands investisseurs à investir les capitaux libérés à la suite de la crise financière de 2008 dans des terres agricoles, en tant que placement plus sûrs.
- 2.6. Cet accaparement des terres agricoles est pratiqué sur une grande échelle en Afrique, en Amérique latine et dans d'autres parties du monde, y compris dans certaines régions européennes où la terre est relativement bon marché par rapport aux pays industrialisés et à la moyenne mondiale.
- 2.7. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur l'ampleur de l'accaparement des terres, dans la mesure où toutes les transactions foncières ne sont pas enregistrées et où les transactions entre personnes morales ne sont généralement pas très transparentes, comme cela est le cas par exemple de l'acquisition de terres par des filiales et des entreprises partenaires. Des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche ont néanmoins réalisé des études à ce sujet. Il en ressort que dans les années 2008 et 2009, selon des estimations de la Banque mondiale, l'accaparement de terres portait sur une superficie de 45 millions d'hectares au niveau mondial. Un rapport de Land Matrix <sup>(1)</sup> indique que 83,2 millions d'hectares de terres agricoles des pays en développement ont été vendus dans le cadre de 1 217 transactions de grande ampleur, ce qui équivalait à 1,7 % de la superficie agricole mondiale.
- 2.8. L'accaparement de terres concerne principalement l'Afrique (56,2 millions d'hectares, soit 4,8 % des superficies agricoles du continent), suivie de l'Asie (17,7 millions d'hectares) et de l'Amérique latine (7 millions d'hectares). Les terres toujours les plus convoitées dans ce contexte sont celles qui sont bien situées et aisément accessibles, qui sont alimentées par un système d'irrigation, qui se prêtent à la culture des céréales et des légumes et qui promettent des rendements élevés. Les investisseurs s'intéressent également aux zones forestières. Ils sont originaires principalement de Chine, d'Inde, de Corée, d'Égypte, des États du Golfe, du Brésil et d'Afrique du Sud, mais aussi des États-Unis et des États membres de l'Union européenne. Les pays dans lesquels les prix fonciers sont élevés n'intéressent pas les accapareurs. Dans ces pays, l'on observe plutôt une concentration de la propriété foncière, les terres des petits producteurs étant rachetées par les grandes exploitations agricoles.
- 2.9. Selon le rapport de la fondation Madariaga <sup>(2)</sup> du 10 juillet 2013, un certain nombre de domaines politiques européens ont des effets directs ou indirects sur l'accaparement des terres dans l'Union européenne et dans le monde, par exemple la politique en matière de bioéconomie, la politique commerciale et la politique agricole. La politique foncière libérale et le principe universellement admis de libre circulation des capitaux et des marchandises jouent également un rôle.
- 2.10. L'exigence fixée par l'Union européenne d'augmenter la part des biocarburants et la possibilité du commerce du sucre en franchise de droits et sans quotas, qui sont notamment liés à de nombreux projets d'accaparement de terres en Asie et en Afrique, sont les premiers facteurs à être mentionnés dans ce contexte.

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

<sup>(2)</sup> [www.madariaga.org](http://www.madariaga.org)

### 3. L'accapement des terres agricoles et la concentration foncière en Europe

3.1. L'Europe s'intègre dans ce processus mondial, et c'est pourquoi ces processus se développent également en son sein, de manière très nette dans certaines régions et plutôt insidieusement dans d'autres. L'accapement des terres se produit surtout dans les pays d'Europe centrale et orientale.

3.2. Outre l'acquisition classique de terres, les surfaces agricoles font aussi l'objet d'une prise de contrôle au moyen de l'achat d'entreprises possédant ou louant des propriétés foncières, ou de la tentative d'achat de parts dans ces entreprises. Le résultat en est que la propriété foncière est de plus en plus concentrée entre les mains des grandes entreprises, avec l'émergence d'une agriculture industrialisée dans certains pays d'Europe centrale et orientale.

3.3. Tandis que la surface agricole dans son ensemble se réduit en Europe, une propriété foncière de plus en plus importante est concentrée dans les mains de quelques grandes entreprises. 1 % des entreprises agricoles contrôlent 20 % des terres agricoles de toute l'Union européenne, et 3 % contrôlent 50 % des terres agricoles. Par ailleurs, 80 % des entreprises agricoles ne contrôlent que 14,5 % des terres agricoles.

3.4. L'on constate en Europe une corrélation entre la réduction du nombre des unités de production agricole et la baisse du nombre des personnes employées dans l'agriculture. Ainsi, entre 2005 et 2010 par exemple, dans les pays d'Europe orientale, en particulier dans les États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), le nombre d'unités de production s'est considérablement réduit et, parallèlement à cela, l'on a assisté aux plus fortes baisses du besoin en main-d'œuvre (de 8,9 % par an en Bulgarie et en Roumanie et de 8,3 % par an dans les États baltes). En Irlande et à Malte, au contraire, le nombre des exploitations agricoles a augmenté et, avec elles, la demande de main-d'œuvre dans le secteur agricole.

3.5. Les investisseurs responsables de l'achat de terres et de la concentration foncière relèvent pour l'essentiel de trois catégories: des investisseurs originaires de pays tiers, de l'Union européenne et du pays lui-même.

3.6. Le rapport intitulé «Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe» («Concentration foncière, accapement des terres et luttes populaires en Europe») <sup>(3)</sup>, publié par le mouvement Via Campesina et le réseau Hands off the Land en avril 2013, présente l'inventaire le plus détaillé de la concentration foncière en Europe, y compris au sein de l'Union européenne. D'après ce rapport, un processus insidieux d'appropriation et de concentration de terres est actuellement en cours dans l'Union européenne, ce qui a une incidence sur les droits de l'homme, en particulier le droit à une alimentation adéquate. L'accapement des terres en Hongrie et en Roumanie a pris les proportions les plus importantes. Mais ce processus peut également être observé dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

3.6.1. Selon des données provenant de différentes sources, en Roumanie ce sont actuellement jusqu'à 10 % des surfaces agricoles qui se trouvent dans les mains d'investisseurs originaires de pays tiers, et 20 à 30 % de celles-ci sont contrôlés par des investisseurs issus de l'Union européenne. En Hongrie, un million d'hectares de terres sont passés sous le contrôle d'investisseurs de capitaux provenant principalement de l'Union européenne par l'intermédiaire de contrats secrets. En Pologne, bien qu'il soit interdit à des étrangers d'acheter des terres jusqu'en mai 2016, il est notoire que des entreprises étrangères, originaires principalement d'États membres de l'Union européenne, ont déjà acquis 200 000 hectares de terres. Dans la région de Bordeaux, en France, des investisseurs Chinois ont déjà racheté une centaine de vignobles. Après la réunification de l'Allemagne, la dissolution des collectivités de production agricoles situées sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande a fait place à des exploitations agricoles familiales ou à des structures dirigées par des personnes morales. Depuis lors, les éléments se sont multipliés, indiquant que les personnes morales sont particulièrement vulnérables aux investisseurs et aux pourvoyeurs de capitaux extérieurs au monde agricole.

3.7. Les exemples suivants permettent de se faire une idée de l'ampleur de cette concentration au sein des entreprises: en Roumanie, la plus grande entreprise agricole exploite environ 65 000 hectares de terres, en Allemagne, 38 000 hectares. La plus grande entreprise laitière d'Estonie possède 2 200 vaches, et ce cheptel doit encore augmenter pour atteindre 3 300 têtes.

3.8. Le régime de paiement unique à la surface dans le cadre du premier pilier de la PAC est une raison de la concentration foncière en Europe, étant donné qu'elle offre aux grands producteurs une influence financière plus importante, et, partant, des avantages et un surplus de capital disponible pour l'achat de terres. Dans les pays de l'Union européenne des 15, l'on utilise principalement le paiement unique par exploitation et dans ceux de l'Union européenne des 12, le régime de paiement unique à la surface. Dans le même temps, la concentration foncière progresse beaucoup plus lentement dans l'Union européenne des 15 que dans l'Union européenne des 12.

<sup>(3)</sup> [http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land\\_in\\_Europe.pdf](http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf)

3.9. La concentration des terres agricoles entraîne quant à elle une concentration des aides de la PAC. En 2009, 2 % des entreprises agricoles familiales ont perçu 32 % des subventions au titre de la PAC. Il existe une différence entre les pays de l'Europe occidentale, et ceux de l'Europe orientale. Par exemple, en 2009 en Bulgarie, les grandes exploitations agricoles qui représentent au total 2,8 % de l'ensemble des entreprises ont perçu 66,6 % des aides. Les chiffres correspondants sont de 3 % et de 53 % en Estonie; au Danemark, en revanche, ils sont de 3 % et de 25 % et en Autriche de 5,5 % et de 25 %.

#### 4. Les conséquences de l'accapement de surfaces agricoles utiles

4.1. Dans les pays où se produisent la concentration et les acquisitions de terres, celles-ci provoquent un recul du modèle agricole européen caractérisé par l'exploitation agricole familiale au profit d'une production agricole industrielle à grande échelle.

4.2. Les études disponibles à ce jour montrent que les denrées alimentaires et les matières premières végétales produites sur les terres achetées sont pour l'essentiel exportées vers les pays d'origine des investisseurs. Une petite partie seulement de ces produits est destinée au marché domestique. Le degré de détérioration de la sécurité alimentaire du pays considéré est à la mesure de l'ampleur de l'accapement des terres.

4.3. L'accapement des terres agricoles et la concentration de la propriété foncière aboutissent à l'éviction des exploitations agricoles qui utilisaient jusqu'à présent ces surfaces, ce qui se traduit par des pertes d'emploi et une diminution des possibilités de vie dans les zones rurales. Ce processus est généralement irréversible, sachant qu'il est très difficile pour les petits producteurs ou pour les nouvelles exploitations (et les jeunes agriculteurs) d'acquérir des terres et de prendre pied dans ce secteur économique lorsqu'ils ne disposent pas d'un capital suffisant.

4.4. Bien que la Banque mondiale se soit efforcée de mettre en avant les aspects positifs de l'accapement des terres, tels que les gains d'efficacité, l'innovation et le développement, de nombreuses organisations et mouvements de la société civile critiquent ce phénomène. Elles estiment qu'il cause des dommages à l'environnement, une dégradation des terres et un dépeuplement des zones rurales, où se développe, en lieu et place d'une agriculture durable, une vaste industrie agricole fondée sur la monoculture.

4.5. L'accapement des terres a des conséquences négatives sur le développement des communautés rurales. L'aspect négatif de la culture sur de vastes superficies réside dans l'augmentation du chômage dans les zones rurales, ce qui entraîne des coûts sociaux.

4.6. Willis Peterson, chercheur à l'université du Minnesota, affirme d'ailleurs que les petites exploitations agricoles familiales sont au moins aussi efficaces que les grandes entreprises agricoles. L'affirmation selon laquelle une concentration des surfaces agricoles génère des récoltes plus importantes n'est pas non plus démontrée par les faits<sup>(4)</sup>. Des données de la FAO indiquent le contraire, étant donné que, dans le monde, 90 % des exploitations agricoles sont des exploitations agricoles familiales, qui gèrent 75 % des terres agricoles et produisent 80 % des denrées alimentaires du monde entier.

4.7. L'Écosse est un exemple particulièrement éloquent des conséquences du rachat de terres: il y a deux cents ans, une superficie de la taille de la Hollande a été divisée en unités d'une taille comprise entre 8 000 et 20 000 hectares, pour être vendue à des investisseurs. Sur ce territoire vivaient entre 1,5 et 2 millions de personnes. Aujourd'hui encore, cette région est dépeuplée en raison de son agriculture industrielle. Le Parlement écossais examine actuellement un projet de repeuplement de cette région, toutefois beaucoup plus onéreux que si le modèle agricole reposant sur des exploitations plus petites avait été conservé.

#### 5. L'importance de l'agriculture familiale pour la société et la sécurité alimentaire

5.1. Le CESE a constaté avec satisfaction que les Nations unies ont proclamé l'année 2014 «Année internationale de l'agriculture familiale». Il s'est en plusieurs occasions employé à souligner l'importance stratégique de l'agriculture familiale pour garantir la sécurité alimentaire et le développement rural, et à porter celle-ci davantage dans les débats de société.

<sup>(4)</sup> <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>

5.2. Bien qu'il n'existe pas pour l'instant, ni au niveau international ni à celui de l'Union européenne, de définition communément admise de l'exploitation familiale, le Comité demande à la Commission européenne, au Parlement et au Conseil d'établir cette notion. Le Comité propose les critères suivants, auxquels une exploitation agricole doit satisfaire pour être considérée comme une exploitation familiale:

5.2.1. Les décisions concernant l'exploitation sont arrêtées par les membres de la famille.

5.2.2. L'essentiel des travaux de la ferme sont accomplis par des membres de la famille.

5.2.3. La propriété, ainsi que la majeure partie du capital, appartiennent à la famille, ou les terres sont aux mains d'une communauté locale.

5.2.4. La famille détient également le contrôle de la gestion de l'exploitation.

5.2.5. L'exploitation se transmet au sein de la famille de génération en génération.

5.2.6. La famille vit sur un terrain appartenant à l'exploitation agricole ou situé à proximité.

5.3. La vie et le travail sur la terre et au sein du monde agricole qui reposent sur des entreprises familiales et sont socialement et écologiquement appropriés s'appuient, dans la plupart des régions de la Terre, sur une tradition vieille de milliers d'années. Là où il existe une sécurité juridique et une fiabilité politique, dans le monde entier, les exploitations relevant de l'agriculture familiale se sont révélées stables, voire supérieures, par rapport à d'autres systèmes agricoles.

5.4. Outre la production de denrées alimentaires, l'exploitation agricole familiale accomplit d'autres tâches nécessaires ou utiles à la société, dont le modèle de l'agriculture industrielle, dominé par de grandes exploitations et reposant sur une main-d'œuvre salariée, ne peut s'acquitter.

5.4.1. Les exploitations agricoles familiales ainsi que les coopératives agricoles jouent un rôle actif dans les structures économiques des zones rurales. L'appartenance de ces exploitations à des organisations coopératives et professionnelles est d'une importance essentielle pour leur stabilité et leur flexibilité. Les exploitations agricoles préservent le patrimoine culturel et la vie rurale, contribuent à la densité de la vie sociale en milieu rural, génèrent des produits à forte valeur ajoutée, utilisent les ressources naturelles de manière durable et veillent à une large dispersion de la propriété dans les zones rurales.

5.4.2. Les exploitations agricoles familiales ne déplorent pas le manque d'emplois; elles en créent elles-mêmes et sont ouvertes à l'innovation.

5.4.3. La ferme familiale offre aux enfants un environnement idéal, dans lequel le savoir nécessaire et les compétences sont transmis de génération en génération, garantissant ainsi la continuité de ces entreprises.

5.4.4. La production agricole assurée par des exploitations familiales est caractérisée par le fait qu'elle se pratique sous des formes très diverses et qu'elle est décentralisée. Cela garantit la concurrence sur le marché et limite les facteurs de risque liés à la concentration foncière.

5.4.5. Un grand nombre d'exploitations possède une valeur en soi dans la perspective de la survie de l'humanité, étant donné que celles-ci garantissent à un plus grand nombre de personnes des compétences et des connaissances relatives à la production de denrées alimentaires et, partant, assurent les bases nécessaires à la survie des qualifications et des connaissances requises, même en période de crise. Si l'on veut que l'agriculture familiale puisse constituer une alternative viable à l'agriculture industrielle et à l'accaparement des terres, qui est l'une de ses manifestations, il convient de prendre des mesures actives pour protéger les exploitations agricoles familiales, notamment des mesures destinées à promouvoir les organisations de producteurs et d'autres pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Des actions politiques, tant à l'échelon de l'Union européenne qu'au niveau national, peuvent contribuer à rendre l'agriculture familiale plus durable et plus résistante <sup>(5)</sup>.

---

(5) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)529047\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

## 6. Possibilités de réglementation du marché des surfaces agricoles visant à éviter l'accaparement des terres et la concentration de terres agricoles

6.1. La terre est la base nécessaire à la production de denrées alimentaires. L'article 11 du pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels <sup>(6)</sup> ainsi que l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme <sup>(7)</sup> obligent les États à reconnaître le droit de toute personne vivant sur son territoire à une nourriture suffisante et sûre, ce qui est directement lié à l'accès à la terre.

6.2. Le fait que l'Union européenne dispose de peu de pétrole et de gaz naturel constitue une menace pour la sécurité alimentaire. Il convient dès lors de maintenir une agriculture durable ainsi qu'une agriculture familiale.

6.3. La terre n'est pas une banale marchandise qu'il est facile de produire en plus grandes quantités. La terre est une ressource limitée, à laquelle ne s'appliquent donc pas les règles usuelles du marché. Le CESE est convaincu que les États membres et l'Union européenne doivent engager une discussion approfondie en vue de l'élaboration d'un modèle clair en matière de structures agricoles. Ce n'est que sur cette base que l'on pourra, et que l'on devra tirer les conséquences politiques et prendre les mesures appropriées. L'évaluation juridique de l'acquisition de parts de sociétés agricoles («share deals») en est un exemple. Les relations de propriété concernant les terres et l'utilisation des sols doivent être davantage réglementées que par le passé.

6.4. Des organisations de diverses tendances politiques se sont penchées sur la réglementation de la propriété foncière et sur l'élaboration de mesures politiques appropriées, en faisant valoir la nécessité absolue d'une bonne gouvernance dans ce domaine. La FAO a élaboré des lignes directrices volontaires à ce sujet: «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts» <sup>(8)</sup>. L'objectif de ces directives est de faire appliquer des droits d'utilisation sûrs et réglementés qui garantissent l'égalité d'accès aux ressources (terres, pêches, forêts), de manière à réduire la faim et la pauvreté et à garantir un développement durable et un environnement plus riche. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Banque mondiale ont élaboré conjointement les principes d'un investissement agricole responsable <sup>(9)</sup>, respectueux des droits, des moyens de subsistance et des ressources. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré un cadre politique pour l'investissement agricole (*Policy Framework for Investment in Agriculture — PFIA*) <sup>(10)</sup>, qui doit aider les États à élaborer des mesures politiques afin d'encourager les investissements agricoles privés.

6.5. Le CESE estime que les lignes directrices de la FAO des Nations unies sur les droits d'utilisation du sol sont une étape importante pour les agriculteurs, et demande qu'une politique ferme et précise soit mise en œuvre dans tous les États. Des droits de propriété opaques sont un indice de «mauvaise gestion» et, inversement, constituent une incitation à l'accaparement des terres.

6.6. Le document publié par Factor Markets en 2012 <sup>(11)</sup> étudie la législation applicable aux ventes de terres dans les États membres de l'Union européenne et dans les pays candidats à l'adhésion. Selon ce document, une série d'États membres disposent de leurs propres règles pour empêcher une concentration foncière forcée et l'achat de terres par des étrangers, par exemple en prévoyant un droit de préemption. Dans certains États membres, toutes les transactions foncières portant sur des terres agricoles doivent être validées par l'administration, quel que soit le pays d'origine de l'acheteur. Cette pratique est par exemple courante en Allemagne, en France et en Suède. Il existe enfin des États (Hongrie et Lituanie) dans lesquels un plafond a été fixé concernant la surface agricole pouvant être détenue par un seul propriétaire.

6.6.1. En France, les transactions foncières sont contrôlées par des sociétés foncières régionales (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, SAFER). La SAFER est un organisme ayant pour vocation d'accompagner les producteurs agricoles, en particulier les jeunes agriculteurs, en cas de restructuration de la propriété et d'assurer la transparence du marché des terres agricoles.

6.6.2. En Suède, l'acquisition de terres est soumise à autorisation dans les zones à faible densité de population. L'autorisation est octroyée après prise en compte de la formation et de l'expérience préalable de l'acheteur, dont il est parfois aussi exigé qu'il réside sur la terre achetée. En Suède, des surfaces agricoles peuvent être acquises par des personnes physiques.

<sup>(6)</sup> <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>(7)</sup> <http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml#a25>

<sup>(8)</sup> <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>

<sup>(9)</sup> <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAL.aspx>

<sup>(10)</sup> [http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA\\_April2013.pdf](http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf)

<sup>(11)</sup> [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPSONSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSONSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)

6.6.3. En Lituanie, une personne morale peut acheter des terres à condition de tirer au moins 50 % de la totalité de ses revenus de l'activité agricole. Les personnes physiques et morales de nationalité lituanienne peuvent posséder jusqu'à 500 hectares de terres.

6.6.4. En Belgique, en France et en Italie, les fermiers locataires de surfaces agricoles bénéficient, en cas de vente, d'un droit de préemption.

6.7. Comme il ressort de cet aperçu, le marché des terres agricoles est très diversement réglementé dans les États membres de l'Union européenne. Alors que des restrictions sont en vigueur dans certains États membres, elles font défaut dans d'autres, ce qui induit des disparités entre eux. C'est en ce sens qu'il faut interpréter la décision du Parlement bulgare qui, en dépit des avertissements de l'Union européenne, a prorogé jusqu'en 2020 un moratoire relatif à l'achat de terres agricoles, arrivé à échéance le 22 octobre 2013, en raison de la menace directe pesant sur les terres agricoles nationales, étant donné qu'en Bulgarie, le prix des terres mais aussi le pouvoir d'achat des agriculteurs se situent nettement en dessous du niveau qu'il atteint dans les États membres prospères.

6.8. L'analyse réalisée par Factor Markets en 2012 <sup>(12)</sup> constate que la suprématie des grandes exploitations agricoles sur le marché des terres agricoles entrave également le bon fonctionnement de ce marché. Les grandes exploitations qui pratiquent l'accaparement des terres mettent à profit le pouvoir qu'elles exercent sur les marchés locaux et régionaux de terres agricoles pour influencer le prix des terres et les conditions appliquées dans le cadre des contrats de location.

6.9. La politique foncière relève de la compétence des États membres, qui peuvent fixer des limites aux transactions, lorsque la sécurité énergétique ou alimentaire nationale est menacée, et s'il existe un intérêt public supérieur en faveur de restrictions. Des restrictions sont autorisées pour éviter les spéculations, préserver sur les traditions locales et garantir une utilisation adéquate des terres. Dans le même temps, ces restrictions sont limitées en raison du principe, inscrit dans les traités, de libre circulation du capital et des marchandises. Pour cette raison, le CESE demande au Parlement européen et au Conseil de réfléchir ensemble afin de déterminer si la libre circulation des capitaux doit toujours être garanti dans le cadre de la vente et de l'acquisition de surfaces et d'exploitations agricoles, eu égard notamment aux pays tiers, mais aussi au sein de l'Union européenne. Il convient dans ce contexte de tenir compte du fait que les prix des surfaces agricoles et les revenus individuels divergent fortement d'un État membre à l'autre. Il y a lieu de répondre à la question de savoir si la libre circulation des capitaux et le libre marché offrent à l'ensemble des citoyens et des personnes morales les mêmes possibilités d'acquérir des terres.

6.10. Le CESE estime que les États membres doivent se voir accorder, dans la perspective de la sécurité alimentaire et d'autres objectifs légitimes, et sur la base d'un modèle agricole durable, davantage de possibilités de réguler leur marché des surfaces agricoles et de fixer des restrictions à cette fin. Dans le même temps, le CESE invite l'ensemble des États membres de l'Union européenne à utiliser toutes les possibilités qui s'offrent à eux dans la formation de la législation. Il est manifeste que des objectifs politiques clairs font défaut dans certains pays ou que les objectifs fixés recèlent des approches discriminatoires.

6.11. Si le Parlement européen et le Conseil arrivent à la conclusion que les restrictions à la circulation des capitaux sont justifiées, dans la perspective d'assurer la sécurité alimentaire, il faut également décider sur le plan international de garantir la libre circulation du capital au moyen de différents accords internationaux.

6.12. Les possibilités juridiques et politiques actuelles de l'Union européenne et des États membres permettent d'influencer l'utilisation des surfaces grâce aux subventions et aux taxes. Grâce à une utilisation habile des instruments de la PAC et par l'entremise de la politique foncière, l'on pourrait faire en sorte que les petites exploitations agricoles puissent elles aussi produire de manière économiquement rentable, ce qui permettrait d'éviter la concentration foncière.

6.13. Dans le cadre de la PAC réformée, il serait certainement possible de fixer des plafonds et d'ajuster les paiements directs de telle sorte que les premiers hectares soient affectés d'un coefficient de pondération plus important et que de simplifier le paiement des aides à l'investissement et des aides directes destinées aux petites exploitations. Le CESE doute cependant que les restrictions en vigueur actuellement aient une grande influence pour empêcher la concentration foncière, et se demande si les États membres dans lesquels les disparités structurelles entre les exploitations agricoles et l'intensité de la concentration foncière sont les plus importantes ont suffisamment recours à cette solution et font suffisamment usage de ces possibilités. Le CESE recommande aux États membres de profiter pleinement de ces possibilités, et invite les institutions de l'Union européenne à mettre en place un mécanisme plus efficace de redistribution des aides.

<sup>(12)</sup> [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPonSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)



6.14. La terre agricole est une ressource naturelle limitée; l'accaparement des terres représente donc une menace pour la mise en œuvre des objectifs formulés aux articles 39 et 191 du TFUE. Le CESE invite dès lors instamment la Commission européenne et le Parlement européen à s'engager activement dans la réglementation de la gouvernance foncière.

6.15. Le CESE recommande de fixer dans tous les États membres de l'Union européenne un plafond pour l'acquisition de terres agricoles, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Toute personne se situant au-dessous de ce plafond devrait bénéficier d'un droit de préemption. Les autorités compétentes ne peuvent exercer le droit de préemption que pour les agriculteurs se situant au-dessous de ce plafond.

6.16. Les communautés locales doivent être associées aux décisions relatives à l'utilisation des terres, ce qui signifie également qu'elles doivent se voir accorder davantage de droits et de possibilités.

6.17. Dans le cadre de l'utilisation des terres agricoles, la production de denrées alimentaires devrait avoir la priorité sur la production de biocarburants.

6.18. Il convient de mener une politique qui ne favorise pas la concentration des terres, mais au contraire le passage de la production industrielle à de plus petites unités de production, ce qui renforcerait également l'autosuffisance alimentaire. Les États membres de l'Union européenne devraient disposer d'organismes publics ayant un aperçu global de la situation en matière de propriété et d'utilisation de terres agricoles. Dans ce but, des bases de données publiques devraient recenser au niveau national, à côté des données relatives aux propriétaires des terres, également celles relatives à leurs utilisateurs. Des données de ce type pourraient permettre de mener les enquêtes nécessaires et de réagir aux modifications.

6.19. Le CESE invite la Commission européenne et le Parlement européen à réaliser, selon une procédure uniforme, des études exhaustives sur les effets, en matière de concentration foncière, des politiques et des restrictions appliquées dans les différents États. Dans le même temps, les risques que la concentration foncière fait peser sur la sécurité alimentaire, l'emploi, l'environnement et le développement rural devraient faire l'objet d'un examen.

6.20. Le CESE invite tous les États membres de l'Union européenne à rendre compte à la Commission européenne et à la FAO de l'utilisation et de l'application, dans leurs politiques de gouvernance foncière, des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (adoptées par la FAO en 2012). Ces directives ont une portée mondiale (article 2.4), qui inclut l'Europe. Les directives volontaires invitent les États à créer des plates-formes multipartites en impliquant et en associant les parties les plus concernées, à suivre la mise en œuvre des directives et à y conformer leurs politiques<sup>(13)</sup>.

6.21. Le CESE suivra également à l'avenir attentivement l'évolution de la concentration foncière, il en analysera les conséquences et participera à l'élaboration de propositions pour atténuer celles-ci. En outre, le WFAL (World Forum on Access to Land and Natural Resources, Forum mondial sur l'accès aux terres et aux ressources naturelles) encourage cette initiative et demande à la Commission européenne et au Parlement de soutenir cette activité.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(13)</sup> Voir l'article 26.2 des directives volontaires: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>

## Avis du Comité économique et social européen sur la situation après l'expiration du système des quotas laitiers en 2015

(avis d'initiative)

(2015/C 242/04)

**Rapporteur: M. Padraig WALSH**

Le 10 juillet 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la

«Situation après l'expiration du système des quotas laitiers en 2015» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2015

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 219 voix pour, 1 voix contre et 14 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE considère que l'expiration le 31 mars 2015 du régime des quotas laitiers décidée en 2008 constitue un tournant historique. Depuis l'instauration de cette gestion globale de la production, le 1<sup>er</sup> avril 1984, il est apparu de plus en plus clairement au fil du temps qu'il n'est pas possible de soutenir et de stabiliser avec suffisamment d'efficacité les prix du lait et les revenus des agriculteurs et que la production de lait est en diminution dans l'Union européenne, alors que, dans le même temps, la production laitière mondiale connaît une forte augmentation.

1.2. Le CESE défend l'idée que la politique laitière de l'Union européenne après l'expiration du régime des quotas, c'est-à-dire après 2015, ne devrait pas seulement servir la croissance et l'expansion, mais qu'elle se devrait également d'éviter l'abandon des activités laitières et de soutenir les petits producteurs, en particulier ceux des régions défavorisées et des régions de montagne. Cette politique doit permettre aux agriculteurs européens et, en fin de compte, à l'économie de l'Europe de bénéficier de la croissance au niveau mondial des marchés laitiers, tout en reconnaissant et en promouvant la contribution économique et sociale tout aussi appréciable des petites exploitations laitières défavorisées de nombreuses régions européennes.

1.3. À cette fin, il convient selon le CESE d'exploiter pleinement les dispositions du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) 2014-2020 et du «paquet lait» afin de garantir le maintien, sur tout le territoire, des familles qui se consacrent à l'exploitation laitière. Il y a lieu d'encourager la participation des agriculteurs aux organisations de producteurs qui peuvent les aider à améliorer leur position dans la chaîne d'approvisionnement et d'orienter les actions de transfert de connaissances de façon à aider les agriculteurs à améliorer l'efficacité technique et économique.

1.4. Néanmoins, de l'avis du CESE, les budgets et les mesures relevant du deuxième pilier ou les dispositions du «paquet lait» faisant partie à présent de la PAC 2014-2020 ne suffiront certainement pas pour protéger les producteurs laitiers vulnérables, qu'ils opèrent dans des zones défavorisées et montagneuses ou non. Des mesures supplémentaires peuvent être nécessaires pour garantir à ces agriculteurs des revenus viables et une part juste des rendements du marché. Ils devraient également pouvoir bénéficier de services de conseil en matière d'efficacité et de diversification de la production ainsi que de réorientation afin d'être aidés à prendre les bonnes décisions pour leur avenir et celui de leurs successeurs, en tenant compte des limitations que présentent les exploitations défavorisées en termes de capacité à générer des revenus.

1.5. Le CESE estime tout aussi important de garantir que les producteurs laitiers commerciaux et concurrentiels de toutes les zones, y compris les zones plus propices à une production durable et compétitive de produits laitiers pour l'exportation, puissent faire grandir leurs entreprises afin de répondre à la demande mondiale en forte croissance et, partant, générer plus d'emplois et de revenus pour l'économie dans les zones rurales de l'Union européenne. Néanmoins, le principal défi pour ces agriculteurs sera de faire face aux variations considérables des revenus liées à la volatilité des prix des produits laitiers (et donc des prix à la production) et des coûts des intrants. Il est essentiel que l'Union européenne facilite le développement, par les États membres et l'industrie, de solutions fiscales et d'instruments de couverture simples, tels que des contrats à marge fixe, facilement accessibles aux agriculteurs.

1.6. Le CESE demande instamment que le **niveau inadéquat du «filet de sécurité»** prévu dans le cadre de la réforme de la PAC soit révisé et fasse l'objet d'un examen continu afin de garantir qu'il soit plus étroitement lié aux coûts de production réels.

1.6.1. Par ailleurs, il convient d'encourager davantage la promotion des produits laitiers à la fois sur le marché intérieur et les marchés d'exportation de l'Union européenne. L'Europe doit soutenir la recherche et le développement de nouveaux marchés et garantir que les accords de commerce international soient équilibrés et garantissent un accès équitable aux exportateurs européens.

1.6.2. Sur le marché intérieur, l'Union européenne doit contribuer à faire connaître les effets bénéfiques qu'apporte à la santé la consommation de produits laitiers, effets confirmés par de récentes recherches scientifiques.

1.6.3. L'Union européenne doit également renforcer sa réglementation du marché de détail afin de réguler les profits abusifs réalisés par les détaillants et d'améliorer la capacité des agriculteurs à recouvrer leurs coûts.

1.7. Enfin, il convient de reconnaître et de renforcer le rôle essentiel des coopératives dans le secteur laitier. Les coopératives jouent un rôle de premier plan dans l'industrie laitière mondiale, quatre coopératives se classant parmi les dix plus grandes laiteries au niveau mondial selon l'enquête de Rabobank de juillet 2014 <sup>(1)</sup>. Les coopératives peuvent contribuer de manière beaucoup plus importante à soutenir les producteurs laitiers face aux aléas de la volatilité que les acheteurs et transformateurs de lait privés, puisque leurs fournisseurs de lait sont également en grande partie leurs actionnaires. En outre, elles offrent à leurs membres producteurs des conditions d'achat de lait à long terme beaucoup plus durables et à des prix viables.

## 2. Contexte — Tirer des leçons des expériences passées

2.1. Le prix moyen du lait dans l'Union européenne en septembre 2014 était de 37,47 c/kg (*source*: LTO milk review) <sup>(2)</sup>, ce qui correspond à une baisse de 8,2 % par rapport au prix moyen de février 2014 indiqué par la même source.

2.2. Jusqu'au printemps dernier, la forte demande mondiale a soutenu des prix fermes. Cependant, une correction des prix a débuté, étant donné que l'augmentation de la production observée chez les principaux exportateurs (+ 4,3 % sur une base annuelle pour la période de janvier à septembre 2014) est plus rapide que celle appréciable de la demande (+ 2-2,5 % par an) venant principalement des marchés émergents. Plus récemment, la sortie temporaire de la Chine du marché, pour avoir trop acheté le mois précédent, et l'interdiction russe frappant les exportations de produits laitiers européens (ce qui représente 33 % des exportations de produits laitiers de l'Union européenne) ont également eu des incidences sur les prix des produits de base et donc des prix à la production au second semestre de 2014.

2.2.1. Face à la chute rapide des prix du lait fin 2014, il est compréhensible que les producteurs laitiers de l'Union européenne soient inquiets des répercussions sur leurs moyens de subsistance des prochains mois, étant donné que l'Union européenne abandonne le régime des quotas et que la production dans d'autres parties du monde continue à croître, du moins à court terme. Ils questionnent également à juste titre la volonté et la capacité de l'Union européenne de les aider à gérer les inévitables périodes de chute de prix et de revenus causées par les crises futures.

2.3. Les perspectives à moyen et long terme pour le lait et les produits laitiers de base restent très favorables tant sur le marché mondial que sur les marchés nationaux. La demande mondiale reste dynamique, surtout dans les économies émergentes, et s'appuie sur de fortes tendances démographiques. Même sur les marchés nationaux européens matures, on enregistre une hausse de la demande en produits artisanaux traditionnels de haute qualité, qui sont souvent préparés dans des zones défavorisées à partir de lait produit dans des exploitations vulnérables et sont très appréciés par les consommateurs. Les produits novateurs, tels que les produits laitiers à base de lactosérum et d'autres composants du lait pour sportifs, jeunes enfants et ceux destinés à des fins médicales, forment des catégories de produits de haute valeur et en rapide expansion sur les marchés nationaux et internationaux.

2.4. L'on peut s'attendre à une augmentation de la production après la suppression des quotas, notamment dans les États membres limités actuellement par des quotas tels que le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche et la Pologne, ainsi que la France.

<sup>(1)</sup> [https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy\\_top20.html](https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy_top20.html)

<sup>(2)</sup> <http://www.milkprices.nl/>

2.5. Néanmoins, des doutes subsistent sur la capacité du cadre réglementaire de l'Union européenne à faire face à des épisodes d'extrême volatilité des marchés ou à une situation de crise, en particulier lorsqu'il s'agit d'aider les agriculteurs à gérer leurs activités quand les marges et les revenus sont volatiles et de garantir un développement équilibré de la production laitière dans l'ensemble de l'Union européenne.

2.6. L'interdiction russe et ses répercussions sur tous les marchés européens des produits laitiers de base ont donné l'occasion de tester pour la première fois le nouveau régime de gestion des crises de l'Union européenne. Au vu des effets limités sur les marchés de la réouverture de l'aide au stockage privé de fromages (avant son retrait brutal), de l'aide au stockage privé de beurre et de lait écrémé en poudre ainsi que de l'extension de la période de l'achat à l'intervention et des dépenses accrues consacrées à la promotion, il est clair que les doutes sont justifiés. Il y a lieu d'élaborer des mesures supplémentaires pour faire face aux crises du marché, mais, avant tout, l'Union européenne doit être prête à les mettre en œuvre rapidement et de manière déterminée.

2.6.1. L'Union européenne a pu tirer parti de l'expérience acquise lors de la gestion de l'effondrement de la demande et des prix des produits laitiers lié à la crise financière en 2008/2009. À l'époque, la lenteur de l'action de la Commission européenne a eu pour conséquence qu'en 2009, six mois d'achats à l'intervention ont été nécessaires pour le beurre et huit mois pour le lait écrémé en poudre avant que les prix du marché ne commencent à dépasser les prix équivalents à ceux de l'intervention. Le stockage privé de beurre s'est étalé sur presque toute l'année (de mars à décembre), s'est poursuivi en 2010 et ne s'est terminé qu'en août 2010. En 2009, un total de 370 millions d'EUR a été consacré à l'ensemble des mesures d'intervention visant à soutenir les marchés, dont 181 millions d'EUR au titre des restitutions à l'exportation. En 2010, le montant total consacré à ces mesures s'élevait à 529 millions d'EUR, dont 186 millions d'EUR destinés aux restitutions à l'exportation. En 2010, la Commission européenne a obtenu 31 millions d'EUR de la vente de beurre et de lait écrémé en poudre des stocks d'intervention, et un montant supplémentaire de 73 millions d'EUR de ventes de lait écrémé en poudre en 2011. D'importantes quantités de produits en stock ont également été utilisées dans le cadre du programme en faveur des personnes démunies, qui aurait sans cela nécessité une contribution financière du budget de l'Union européenne <sup>(3)</sup>.

2.6.2. De même, en 2009/2010, le Parlement européen a approuvé le paiement direct de 300 millions d'EUR aux producteurs laitiers de l'Union européenne, soit un peu moins de 600 EUR par producteur (sur la base des modalités de distribution en Irlande), versés début 2010 avec beaucoup de retard, à un moment où les prix avaient déjà commencé à se relever. L'on ne connaît pas avec précision le coût de la gestion de cette mesure. Nous devons retenir de cette expérience que de tels paiements directs n'ont que peu d'influence sur les marchés et qu'une petite enveloppe par agriculteur finit par représenter un coût énorme.

2.6.3. Au moment de la crise laitière de 2009, les coûts de production étaient largement inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui. Cette année-là, les coûts de production en Irlande étaient de 19 c/l. Ils ont augmenté et ont atteint 25,6 c/l en 2014. Le «filet de sécurité», que représentent les niveaux actuels des prix d'achat à l'intervention pour le lait écrémé en poudre et le beurre, équivaut à un prix à la production d'environ 20 c/l, et a donc totalement perdu toute pertinence par rapport aux coûts de production des agriculteurs.

2.7. Des idées ont été présentées concernant la manière de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour maintenir une production laitière viable dans des situations de crise et de mieux gérer les conséquences néfastes pour la production de lait dans les régions défavorisées. Il importe que les mesures proposées soient adaptées aux fins poursuivies et correspondent à un marché laitier européen sur lequel les prix des produits laitiers, même dans les pays qui n'exportent pas, sont à présent influencés dans une large mesure par les tendances mondiales. Aucune forme de gestion unilatérale de la production de lait dans l'Union européenne, même volontaire, ne pourra modifier cet état des choses.

### 3. Perspectives pour les marchés laitiers post-2015

3.1. Les projections des Nations unies s'agissant des tendances démographiques et socio-économiques indiquent que la population mondiale passera de 7 milliards d'habitants aujourd'hui à 8,4 milliards en 2030 et à 9,6 milliards en 2050 <sup>(4)</sup>. Le plus gros, si pas la totalité, de cette croissance devrait survenir dans les pays émergents, et s'accompagnera d'une croissance équivalente des «classes moyennes». Dans une publication de 2012, les analystes de HSBC Global <sup>(5)</sup> concluent que d'ici 2050 2,6 milliards de personnes percevront des revenus au moins de niveau intermédiaire, ce qui représente plus d'un tiers de la population mondiale aujourd'hui. Non seulement les membres de ce groupe seront plus nombreux, mais ils seront aussi plus riches et plus ambitieux en ce qui concerne leurs habitudes de consommation. De plus en plus, ils chercheront également à satisfaire leurs besoins protéiques au moyen de protéines animales plutôt que végétales.

<sup>(3)</sup> Rapports de la Commission européenne sur les mesures d'intervention dans le secteur laitier de 2008, 2009, 2010 et 2011 (EU MMO).

<sup>(4)</sup> «Perspectives de la population mondiale: Révision de 2012», ONU, juin 2013.

<sup>(5)</sup> «Consumer in 2050 — The Rise of the Emerging Market Middle Class» («Le consommateur en 2050 — L'essor de la classe moyenne dans les marchés émergents»), HSBC Global, octobre 2012.

3.2. Les produits laitiers ont une carte particulièrement importante à jouer dans ce contexte, dès lors qu'ils sont généralement considérés par les gouvernements tout comme par les individus comme une contribution saine et souhaitable au régime alimentaire d'une population, et qu'ils bénéficient souvent de l'appui de politiques officielles (voir, par exemple, le programme chinois de distribution de lait dans les écoles).

3.3. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dans leur dernier rapport sur les perspectives agricoles <sup>(6)</sup>, prévoient que la demande de produits laitiers augmentera d'environ 2 % par an d'ici 2023, en particulier pour le lait écrémé en poudre, le lactosérum et le fromage, la tendance étant légèrement moins marquée pour le beurre (environ 1 %). Dans la septième édition de son indice des produits laitiers («Dairy index») publiée en octobre 2014, la société internationale d'emballage de produits laitiers Tetra Pak a prévu une croissance annuelle de la demande pour la période qui atteindrait 3,6 %. Tetra Pak et d'autres experts tels que GIRA, l'IFCN ou le CNIEL <sup>(7)</sup>, etc., ont déclaré qu'à long terme la croissance de la production restera pour l'essentiel à la traîne par rapport à la croissance de la demande, parce que les régions les plus propices à une production durable du point de vue environnemental et compétitive du point de vue économique sont relativement peu nombreuses. Elles incluent certaines régions de l'Union européenne, notamment à ses extrémités septentrionales et occidentales.

#### 4. Volatilité des marges — Le principal défi pour les producteurs laitiers

4.1. Si les perspectives générales sont pour l'essentiel très positives, des déséquilibres ponctuels entre la demande et l'offre, tels celui auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, provoqueront des pressions passagères sur les prix et, partant, sur les revenus agricoles. Des tendances mondiales similaires à la volatilité pour les céréales et d'autres ingrédients entrant dans la composition d'aliments exacerberont ce phénomène. Ces phénomènes seront plus que probablement de courte durée compte tenu des tendances démographiques sous-jacentes, mais ils seront potentiellement très perturbateurs en l'absence de nouvelles stratégies visant à s'y adapter.

4.2. La volatilité des prix des produits laitiers, et donc des revenus, est une expérience relativement nouvelle pour tous les producteurs laitiers européens. Elle s'inscrit dans le prolongement de la suppression d'importants soutiens au marché et de la réduction des droits à l'importation depuis 2005-2007, au début de la précédente réforme de la PAC.

4.3. Si le remplacement des soutiens au marché par des paiements directs aux agriculteurs contribuera à aider ceux-ci à affronter la volatilité des revenus, le niveau de redistribution par les paiements et les variations extrêmes des revenus basés sur le marché nécessiteront des stratégies supplémentaires.

#### 5. Gestion de la production — Une stratégie inefficace

5.1. L'accord du cycle de l'Uruguay du GATT (à présent OMC), en vigueur de 1986 à 1994, a pour la première fois intégré l'agriculture dans les accords de commerce international. En conséquence, des changements fondamentaux ont été apportés à l'orientation de la politique de l'Union européenne. Les possibilités d'importation ont augmenté grâce à la baisse générale des tarifs douaniers et aux contingents d'importation exempts de droits de douane. Le nouvel accord du GATT a également initié un abandon progressif des aides aux marchés, pour les remplacer par des paiements directs aux agriculteurs, lesquels sont devenus plus tard de plus en plus dissociés de l'activité productive. Le régime européen des quotas laitiers, introduit seulement deux ans auparavant, n'a pas été concerné et a été prolongé plusieurs fois.

5.2. En 2003, lors de la révision à mi-parcours de la PAC de l'époque, les États membres de l'Union européenne ont convenu de mettre fin au régime des quotas à compter du 31 mars 2015. Cette décision ayant été prise, de nouvelles mesures ont suivi en 2008 afin de rendre plus «indolore» et de faciliter la sortie du régime des quotas. Ce changement de direction politique, qui s'écarte clairement des restrictions à la production et de la gestion, intervient à un moment où les marchés mondiaux connaissent une croissance rapide. Il est dès lors logique de donner la possibilité aux producteurs laitiers européens et à l'industrie laitière européenne — et en fin de compte à l'économie de l'Union européenne — d'approvisionner ces marchés et d'amortir une partie des énormes pertes de parts de marché subies pendant les trente années de stagnation sous le régime de quotas.

5.3. Néanmoins, la nouvelle volatilité des prix qui a suivi la mise en œuvre de la PAC précédente a provoqué en 2009 une crise importante des revenus du secteur laitier et les mérites de la restriction de la production ont été à nouveau discutés. C'est ainsi qu'une gamme de propositions fondées sur la gestion de la production ont été débattues ces deux dernières années dans différents cercles à Bruxelles.

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/produits-laitiers.htm>

<sup>(7)</sup> Institut d'études GIRA, International Farm Comparison Network (réseau international de comparaison des exploitations agricoles) et Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (France).

5.4. L'on peut citer en exemple la «proposition Dantin» adoptée par le Parlement européen à l'été 2013, dans le cadre des négociations sur la PAC 2014-2020. Le mécanisme suggéré prévoit qu'en cas de perturbations du marché les agriculteurs pourraient être encouragés à réduire volontairement leur production («buy out»), tandis que ceux qui accroîtraient leur production seraient pénalisés. Cette proposition a fait l'objet d'une analyse commandée par l'Association laitière européenne (EDA) et menée à bien par MM. Michael KEANE et Declan O'CONNOR<sup>(8)</sup>.

5.5. D'autres possibilités futures d'action en matière de produits laitiers ont également été examinées sous les angles de l'équilibre du marché et la compétitivité et de la production durable de lait, y compris dans sa dimension territoriale, par un groupe d'experts d'Ernst and Young pour le compte de la Commission européenne<sup>(9)</sup>.

5.6. Ces deux études indiquent que la gestion de la production et les quotas de production ne parviennent plus à soutenir et à stabiliser ni les prix du lait ni les revenus des producteurs laitiers. De même, elles soulignent toutes deux que le «buy out» proposé, ou d'autres mesures similaires de gestion de la production, seraient difficiles à mettre en œuvre dans l'ensemble de l'Union européenne, dès lors que le niveau de prix susceptible de provoquer une crise des revenus varie grandement d'un pays à un autre; ces mesures seraient par ailleurs inefficaces, car leurs effets ne se feraient sentir que très lentement, et elles seraient onéreuses, vu le niveau de compensation qu'il faudrait offrir aux producteurs pour qu'ils réduisent volontairement leur production. MM. Keane et O'Connor soulignent par ailleurs que s'il était mis en œuvre, un tel système aurait une pléthore de conséquences négatives prévisibles et non souhaitées sur le fonctionnement normal des marchés laitiers, et qu'il rendrait les investissements et la planification presque impossibles au niveau des exploitations et de l'industrie de transformation du lait.

5.7. Plus important encore, l'étude de MM. Keane et O'Connor insiste vivement sur le fait que la mesure proposée ne pourrait avoir la moindre efficacité que si elle est mise en œuvre dans une économie fermée, ou si elle est introduite conjointement par tous les principaux fournisseurs internationaux dans une économie ouverte. Si, comme cela est suggéré, elle est introduite sur une base unilatérale, ce sont nos concurrents internationaux qui en bénéficieraient principalement, tandis que les producteurs laitiers de l'Union européenne perdraient de leur compétitivité, tout en continuant à souffrir des conséquences que les décisions de production de nos concurrents des États-Unis ou de Nouvelle-Zélande auraient sur le prix de leur lait.

5.8. Tandis que l'Union européenne a subi les contraintes imposées par les quotas, la production mondiale de lait s'est envolée, augmentant de 22 % sur ces dix dernières années seulement. Au cours de la même période, nos concurrents, en particulier la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, qui ont tous deux une forte vocation à l'exportation, ont augmenté très substantiellement leur production tandis que celle de l'Union européenne diminuait notablement, et les exigences imposées par les quotas n'ont pas protégé les producteurs laitiers de l'Union européenne des fluctuations massives des prix de 2007-2009.

5.9. On peut également supposer que les stratégies de croissance des exportations de ces pays, étayées par des plans d'investissement ayant fait l'objet d'une large publicité en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis en particulier, perdureront après-2015. Si l'Union européenne ne s'active pas, nous n'accéderons pas aux possibilités majeures d'exportation qui se présenteront à l'échelle mondiale, ce qui représentera un coût notable pour les producteurs laitiers européens, mais également un coût sur le plan de l'emploi et des revenus pour l'économie rurale de l'Union européenne.

## 6. Outils de gestion des risques et amélioration du «filet de sécurité»

6.1. L'étude de Ernst and Young recommande vivement de renforcer le filet de sécurité en cas de crise sur le marché. Elle souligne également l'importance d'aider les producteurs laitiers à faire face à la nouvelle volatilité des revenus causée par le caractère hautement variable des prix du lait et des coûts des intrants, et énumère à cet égard des instruments de gestion des risques tels que les activités de couverture, les marchés à termes, etc.

6.2. L'Union européenne doit permettre aux États membres de mettre en place des solutions d'ordre fiscal qui aideront les agriculteurs à mettre des fonds de côté lors des bonnes années, lesquels ne seront réintroduits dans le cycle économique et taxés que lors des mauvaises années, tout en pouvant être utilisés comme levier d'investissement dans les périodes intermédiaires par ceux qui souhaitent s'étendre.

<sup>(8)</sup> «Analysis of the Crisis Dairy Supply Management Proposal in the Report of the Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI) on CAP Reform 2012/2013» [«Analyse de la proposition de gestion de crise de l'approvisionnement en produits laitiers contenue dans le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (COMAGRI) sur la réforme de la PAC»] (version finale), septembre 2013, par Michael Keane, Cork, Irlande et Declan O'Connor, Cork Institute of Technology, Irlande.

<sup>(9)</sup> AGRI-2012-C4-04 — «Analysis on future developments in the milk sector» («Analyse des développements futurs dans le secteur laitier») — Rapport final préparé pour la Commission européenne — DG «Agriculture et développement rural» — 19 septembre 2013, Ernst and Young.

6.3. L'Union européenne doit également encourager, promouvoir et éventuellement réglementer la mise en place par l'industrie d'options de couverture des prix et des marges qui permettraient aussi simplement que possible aux agriculteurs de fixer le prix du lait/leur marge pour un pourcentage de leur production et pour une période de temps donnée, sans avoir à être confrontés à toutes les complexités des transactions sur les marchés à terme. Les agriculteurs des États-Unis peuvent déjà accéder à ce type d'instruments par l'intermédiaire des coopératives laitières, tandis que certains acheteurs de lait (Glanbia en Irlande et Fonterra en Nouvelle-Zélande) ont introduit des mécanismes de prix/marge fixes dont bénéficient les agriculteurs. Il sera primordial d'assurer une plus vaste disponibilité d'opportunités de ce genre en Europe.

6.3.1. Le régime de prix ferme du lait lié à l'indice Glanbia permet aux agriculteurs de bloquer volontairement un pourcentage de leur lait à un prix fixe pendant trois ans. Le prix est corrigé chaque année afin de tenir compte de l'inflation des coûts de production, de sorte que les agriculteurs puissent également garantir une bonne partie de leur marge. Depuis 2010, il y a eu quatre dispositifs triennaux de ce type, qui ont tous été sursouscrits, car ils offrent aux agriculteurs un degré élevé de certitude s'agissant des revenus qu'ils recevront pour une partie de leur lait. Il est estimé que Glanbia achète 22 % de la totalité de son lait au titre de ce régime, et la plupart des agriculteurs qui ont participé au premier dispositif souhaitent recommencer l'expérience.

6.4. D'un point de vue économique, il est également essentiel que l'Union européenne revoie la base de ses modalités de «filet de sécurité». Inchangés depuis la mi-2008, les prix d'intervention sur le marché laitier offrent un niveau de «soutien» équivalent à 19c/l nets des coûts de traitement, ce qui n'a plus aucun rapport, ni avec le niveau aujourd'hui beaucoup plus élevé des prix du lait au niveau européen et mondial, ni avec les coûts de la production primaire, qui ont considérablement augmenté. L'Union européenne doit revoir à la hausse les niveaux de son filet de sécurité au moyen d'un relèvement du prix d'intervention du lait écrémé en poudre et du beurre qui couvre au moins l'augmentation des coûts de production et contrôler en permanence la pertinence de ce filet par rapport aux coûts de production.

6.5. Le secteur doit examiner dans quelle mesure un instrument de crise supplémentaire peut être mis en place, notamment en cas de forte volatilité des prix susceptible de menacer la survie des agriculteurs.

6.6. Du point de vue des agriculteurs, ce sont les coopératives qui ont la structure juridique la plus efficace pour gérer l'activité laitière. Les coopératives veillent en priorité à ce que les bénéfices reviennent à leurs actionnaires (agriculteurs) sous forme de dividende ou de prix du lait. Leurs activités se fondent sur le bien-être et l'intérêt commercial optimal de leurs membres.

6.7. Les coopératives bénéficient d'une situation privilégiée pour jouer le rôle de relais et proposer des options de gestion de la volatilité aux agriculteurs telles que des contrats à forfait ou des possibilités de «verrouiller» le prix du lait et/ou une marge pour une période donnée.

6.8. Toute future politique laitière doit dûment tenir compte de l'importance déterminante des coopératives et ne pas poser de problèmes à cette structure qui est idéale du point de vue des agriculteurs.

6.9. La question de l'incapacité des agriculteurs à recouvrer les coûts de la chaîne de détail doit également être traitée. Les consommateurs ne bénéficient que peu des réductions extrêmes des prix des produits laitiers de base, par contre les détaillants cherchent toujours à s'assurer le plus grand bénéfice en mettant la pression sur les fournisseurs lorsque les prix du lait chutent comme ils le font pour le moment. La baisse des prix de gros obtenue par la pression des détaillants est en partie contestable au moins sur le plan moral, si pas légal. Elle est synonyme de marges gonflées et de profits abusifs pour les détaillants au détriment du reste de la chaîne et des consommateurs. Les agriculteurs se trouvent tout au bout de cette chaîne, et n'ont aucun moyen de protéger leur marge et d'assurer le revenu familial. Une intervention plus prompte de la Commission européenne sur le marché contribuerait à renverser plus rapidement les tendances en cas de crise du marché, et minimiserait la pression exercée par les détaillants, soulignée dans le présent paragraphe.

## 7. Production durable de lait dans les zones défavorisées

7.1. L'activité laitière apporte une contribution vitale sur les plans socioéconomique et environnemental dans toutes les régions de l'Union européenne. La PAC a depuis longtemps vocation, entre autres, à reconnaître et appuyer cette contribution, qui, dans de nombreuses régions, repose sur les petites exploitations vulnérables. Le deuxième pilier de la PAC inclut de nombreuses mesures pertinentes dans ce contexte, tout comme les nouvelles dispositions, maintenant incluses dans la PAC/OCM, qui ont tout d'abord été introduites dans le «paquet lait».

7.1.1. Néanmoins, l'expiration des quotas pourrait vraisemblablement accélérer le déplacement de la production de lait au sein de l'Union européenne vers les zones Nord/Est, où le lait peut être produit de manière plus efficace. Cela pourrait mener à une réduction ou l'abandon de la production dans les zones d'Europe où le coût est plus élevé, élargissant ainsi le fossé économique entre ces régions.

7.1.2. La grande majorité des exploitations dans les États membres de l'Union européenne possèdent un très petit nombre de vaches, 75 % d'entre elles comptant moins de neuf têtes<sup>(10)</sup>. Même si elles sont sans doute nombreuses à produire du lait pour la consommation familiale, la vulnérabilité économique de ces exploitations est évidente, d'autant plus que bon nombre d'entre elles sont sises dans des régions montagneuses ou autrement désavantagées.

7.1.3. La Commission européenne doit initier un projet cohérent de développement rural et laitier pour les zones de montagne, pour les régions défavorisées à vocation laitière et pour les États membres dont l'essentiel de la production laitière est assurée par de très petits troupeaux.

7.1.4. En plus du train de mesures relatif au transfert des connaissances, ou peut-être dans le cadre de ce dernier, il est essentiel que ces exploitations bénéficient d'un accès à des services de conseil et d'éducation afin d'être aidées à prendre de bonnes décisions entrepreneuriales pour leur avenir et celui de leur(s) successeur(s). Des conseils pourraient être donnés sur la manière d'entreprendre une diversification, d'accroître l'efficacité, de s'agrandir pour peu que ce soit économiquement réalisable, et également, le cas échéant, sur de nouvelles activités à envisager pour le producteur actuel ou son successeur (réorientation professionnelle).

7.2. Dans les régions qui risquent de souffrir de l'abandon des terres, de sous-pâturage ou d'autres effets environnementaux délétères, les paiements environnementaux relevant du deuxième pilier pourraient être orientés de façon spécifique vers les producteurs laitiers, à certaines conditions.

7.3. Il faut encourager les producteurs de lait vulnérables de toutes les régions à s'engager auprès des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles afin de promouvoir des productions de qualité et d'accroître leur poids et leur influence dans la chaîne d'approvisionnement.

7.4. Les paiements aux jeunes agriculteurs pourraient également être utilisés afin d'encourager le renouvellement générationnel là où l'abandon des terres est une préoccupation en raison de la capacité limitée de celles-ci à générer des revenus. Pour cette catégorie d'agriculteurs, les investissements pourraient être encouragés au moyen de prêts favorables ou d'autres systèmes analogues.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(10)</sup> Source: Eurostat, 1<sup>er</sup> janvier 2011.



## Avis du Comité économique et social européen sur l'hypersensibilité électromagnétique

(avis d'initiative)

(2015/C 242/05)

Le 10 juillet 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur l'

*Hypersensibilité électromagnétique*

(avis d'initiative).

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 7 janvier 2015.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a rejeté le projet d'avis présenté par la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» en faveur du présent contre-avis qui a été approuvé par 138 voix pour, 110 voix contre et 19 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE prend acte et s'inquiète de la prévalence de l'hypersensibilité électromagnétique (HSEM). Il note avec encouragement que d'importants travaux supplémentaires de recherche sont en cours afin de comprendre le problème et ses causes. Il note également que le Comité scientifique des risques sanitaires émergents et nouveaux (CSRSEN) [avis préliminaire concernant les effets potentiels sur la santé de l'exposition aux champs électromagnétiques (CEM) CSRSEN 29.11.2013, [http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/emerging/docs/scenihr\\_o\\_041.pdf](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenihr_o_041.pdf)] a analysé de façon approfondie cette problématique ces dernières années, et qu'il rendra bientôt son dernier avis en la matière, après une vaste consultation publique.

1.2. Le CESE croit savoir que les principales conclusions de ce rapport ne différeront pas sensiblement de l'avis préliminaire de 2013, lequel indiquait que, «de manière générale, les données disponibles indiquent que l'exposition à des champs électromagnétiques n'entraîne pas l'apparition de symptômes ni n'altère les fonctions cognitives chez l'homme. Le précédent avis du comité scientifique concluait que les champs de radiofréquence n'ont pas d'effets néfastes sur la reproduction et le développement à des niveaux d'exposition inférieurs aux limites existantes. L'inclusion des données humaines et animales les plus récentes ne modifie pas cette appréciation». (Avis préliminaire concernant les effets potentiels sur la santé de l'exposition aux champs électromagnétiques (CEM) CSRSEN 29.11.2013, [http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/emerging/docs/scenihr\\_o\\_041.pdf](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenihr_o_041.pdf))

1.3. L'avis préliminaire du CSRSEN relève également que de nouveaux éléments probants, par rapport à son précédent avis de 2009, donnent du poids à la conclusion selon laquelle l'exposition à des radiofréquences n'a pas de lien causal avec ces symptômes. Il note que le fait que le sujet croit être exposé (alors qu'il ne l'est pas) suffit à déclencher l'apparition de symptômes.

1.4. Toutefois, afin de dissiper une préoccupation constante du public et de respecter le principe de précaution, le CESE invite instamment la Commission à poursuivre ses travaux dans ce domaine, en particulier dès lors que de plus amples recherches restent nécessaires afin de recueillir des données relatives aux incidences potentielles sur la santé de l'exposition à long terme résultant par exemple de l'utilisation d'un téléphone portable pendant plus de vingt ans.

1.5. Il reste la question de la perception par le public. Pour certaines personnes, la prévalence de champs électromagnétiques est considérée comme une menace — sur le lieu de travail, pour leur famille et dans les espaces publics. Des groupes similaires sont également préoccupés par l'exposition à des produits chimiques multiples, l'intolérance alimentaire généralisée ou l'exposition à des particules, des fibres ou des bactéries dans l'environnement. Ces personnes ont besoin d'un soutien, non seulement en ce qui concerne le traitement des symptômes d'une maladie réelle, mais aussi s'agissant des préoccupations qu'elles expriment au sujet de la société moderne.

1.6. Le Comité note que les personnes souffrant d'hypersensibilité électromagnétique présentent des symptômes réels. Des efforts devraient être consentis pour améliorer leur état de santé en mettant l'accent sur la réduction des handicaps, comme l'explique l'action COST BM0704 dans le domaine de la biomédecine et des biosciences moléculaires (BMBS COST Action BM0704 — Technologies émergentes dans le domaine des champs électromagnétiques et gestion des risques sanitaires).

## 2. Introduction

2.1. Le présent avis a pour objet d'examiner les préoccupations exprimées par des groupes de la société civile quant à l'utilisation et à l'incidence des dispositifs émetteurs de radiofréquences utilisés dans les équipements et les services industriels et domestiques basés sur des communications sans fil. C'est là une problématique jugée pertinente par ceux qui souffrent d'une gamme non spécifique de problèmes de santé et ont adopté l'appellation «syndrome d'hypersensibilité électromagnétique» (HSEM) comme définition et cause implicite de leurs symptômes.

## 3. L'hypersensibilité électromagnétique comme diagnostic symptomatique du syndrome

3.1. Malheureusement, du point de vue de ces personnes, l'avis prévalant dans la communauté médicale et scientifique est qu'il n'existe aucune preuve irréfutable permettant de lier le large éventail des symptômes décrits comme HSEM à une exposition à des champs électromagnétiques ou de radiofréquence (FME). L'Organisation mondiale de la santé (OMS) déclare dès lors que «[t]outes les analyses effectuées jusqu'ici montrent que lorsque l'exposition reste inférieure aux limites recommandées par la CIPRNI (1998) pour les champs électromagnétiques émis sur tout le domaine de fréquence compris entre 0 et 300 GHz, il ne se produit aucun effet indésirable connu sur la santé». (OMS, <http://www.who.int/peh-emf/research/fr/>). Cependant, des campagnes menées par des organisations militantes dans plusieurs pays continuent de revendiquer une reconnaissance accrue du problème perçu et davantage de mesures préventives et correctives quant à l'intensité et à la prévalence des sources de fréquences électromagnétiques. Ces organisations considèrent le manque d'action de la part des autorités comme, au mieux, un signe de laxisme, lorsqu'ils ne le perçoivent pas comme relevant d'un vaste complot ourdi par des gouvernements ou des intérêts commerciaux ou étrangers qui ne sont pas disposés à se plier aux nombreuses adaptations requises si le recours au wifi (ou à d'autres dispositifs à alimentation électrique) devait être modéré ou réduit.

3.2. L'Union européenne, tant avant que depuis la recommandation du Conseil relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) de 1999 (recommandation 1999/519/CE), suit activement cette thématique et cherche à disposer des meilleurs avis scientifiques et médicaux — grâce aux travaux d'une série de groupes de travail et du CSRSSEN de la Commission européenne. Il en a résulté un flux continu d'analyses, de documents de fond et d'avis qui reflètent le sérieux avec lequel ce problème est traité par les pouvoirs publics ainsi que par les milieux médicaux, scientifiques et de la recherche.

3.3. Ce problème n'est pas spécifiquement européen. En novembre 2014, la Commission européenne a accueilli la 18<sup>e</sup> conférence annuelle de coordination mondiale des communications portant sur la recherche et la politique de santé en matière de radiofréquence, réunion qui a été l'occasion de passer en revue les nombreuses recherches menées sur ce thème dans le monde entier. À ce jour, ces avis scientifiques n'ont pas abouti à une justification scientifique pour une révision des valeurs limites d'exposition (restrictions de base et niveaux de référence) de la recommandation 1999/519/CE du Conseil. Toutefois, la Commission reconnaît que les données de base pour l'évaluation des risques sont encore limitées, en particulier pour les expositions à long terme et de faible niveau, ce qui justifie la poursuite des efforts de recherche.

3.4. Les personnes qui souffrent de sensibilité électromagnétique continuent de faire valoir que les mesures prises quant à ce problème, tant par les États membres que par l'Union européenne, sont très en-deçà de ce qu'elles jugent nécessaires. La plupart des autorités de santé publique, toutefois, ne partagent pas cet avis (par exemple le National Health Service du Royaume-Uni, voir <http://www.nhs.uk/Conditions/Mobile-phone-safety/Pages/QA.aspx#biological-reasons>). La grande majorité des tests menés jusqu'à présent indiquent que les personnes qui déclarent souffrir d'hypersensibilité électromagnétique ne parviennent pas à faire la différence entre une exposition à des champs électromagnétiques véritables et une exposition à de faux champs (valeur zéro). Les expériences en «double aveugle» donnent à penser que les personnes qui font état d'hypersensibilité électromagnétique ne parviennent pas à détecter la présence de champs électromagnétiques et sont tout aussi susceptibles de signaler des problèmes de santé à la suite d'une exposition nulle qu'à la suite d'une exposition à des champs électromagnétiques réels (British Medical Journal **332** (7546): 886–889).

3.5. L'intention n'est cependant pas ici de discréditer la réalité des symptômes d'hypersensibilité électromagnétique; de toute évidence, nombre de personnes s'autodiagnostiquent comme victimes d'une gamme de problèmes de santé sans rapport les uns avec les autres qu'elles lient aux champs électromagnétiques. La proportion de la population qui fait valoir un tel diagnostic varie considérablement d'un État membre à l'autre. L'OMS fait valoir qu'«il n'existe ni critères diagnostiques clairs pour ce problème sanitaire, ni base scientifique permettant de relier les symptômes de la HSEM à une exposition aux CEM». En outre, la HSEM ne constitue pas un diagnostic médical. Il n'est pas non plus évident qu'elle corresponde à un problème médical unique» (OMS, Champs électromagnétiques et santé publique, <http://www.who.int/peh-emf/publications/facts/fs296/fr/>).

3.6. En revanche, l'impact thermique de champs électromagnétiques sur le corps humain est établi depuis plus de cent ans et, comme indiqué précédemment, des recommandations du Conseil de l'Union européenne pour les champs électromagnétiques et des normes internationales en matière de radiations nucléaires existent et font l'objet d'un suivi régulier. Au niveau de l'Union européenne, les instruments juridiques adoptés dans le domaine des champs électromagnétiques sont les suivants:

- la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques <sup>(1)</sup>, qui est destinée à compléter les politiques nationales visant à améliorer la santé. Elle a pour objectif de limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques, au départ des meilleures preuves scientifiques disponibles, et de fournir une base pour effectuer un suivi de la situation,
- la directive 1999/5/CE <sup>(2)</sup>,
- la directive 2013/35/UE <sup>(3)</sup>,
- la directive 2006/95/CE <sup>(4)</sup> veille à ce qu'aucune personne en général ni aucun travailleur en particulier ne soit exposé à des niveaux dépassant ceux fixés par la recommandation de 1999,
- la décision n° 243/2012/UE <sup>(5)</sup>, établissant un programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique.

3.7. S'agissant de la recherche, le Comité note que depuis 2000, la Commission européenne, outre son engagement actif sur cette question, a alloué 37 millions d'EUR à la recherche sur les champs électromagnétiques et les téléphones mobiles.

3.8. Sur ces questions, le CESE a fait part de ses préoccupations dans les avis qu'il a émis à propos des normes afférentes durant le processus de leur élaboration, en se prononçant à cette occasion pour que l'exposition aux rayonnements non ionisants soit réduite dans toute la mesure possible. Toutefois, les personnes souffrant de HSEM se distinguent par le fait qu'elles attribuent leurs symptômes à des CEM présentant des intensités très largement inférieures aux limites autorisées

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(1)</sup> JO L 199 du 30.7.1999, p. 59.

<sup>(2)</sup> Directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 91 du 7.4.1999, p. 10).

<sup>(3)</sup> Directive 2013/35/UE du Parlement européen et du Conseil (JO L 179 du 29.6.2013, p. 1).

<sup>(4)</sup> Directive 2006/95/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 374 du 27.12.2006, p. 10).

<sup>(5)</sup> Décision n° 243/2012/UE du Parlement européen et du Conseil (JO L 81 du 21.3.2012, p. 7).

**Avis du Comité économique et social européen sur la situation des organisations de la société civile en Turquie et les conditions dans lesquelles elles opèrent**

(2015/C 242/06)

**Rapporteur: M. METZLER**

Lors de sa session plénière des 26 et 27 février 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la

*«Situation des organisations de la société civile en Turquie et conditions dans lesquelles elles opèrent».*

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 décembre 2014.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 205 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le CESE encourage le gouvernement et l'administration turcs à reconnaître que les organisations de la société civile forment une part importante de la société et sont des acteurs-clés du processus consistant pour le pays à se rapprocher des valeurs et de l'acquis de l'Union européenne. Le but doit être de créer une société dans laquelle tous les groupes de la société peuvent avoir un rôle essentiel à jouer. Dans le cadre d'un effort conjoint, la Turquie doit faire en sorte de créer le cadre institutionnel et législatif que nécessite une culture pluraliste et participative de reconnaissance et d'échanges mutuels.

1.2. La condition préalable indispensable au bon fonctionnement des organisations de la société civile est le maintien dans tous les domaines de la séparation des pouvoirs en vertu de l'État de droit. Une intervention de l'État disproportionnée et qui entrave indûment leur fonctionnement, comme c'est le cas pour les audits spéciaux, est incompatible avec ce principe. Il convient également de maintenir leur accès aux voies de recours. La corruption doit par ailleurs être combattue avec fermeté.

1.3. Dans le cadre du dialogue UE-Turquie, une attention particulière doit être accordée à la mise en œuvre effective des libertés et des droits fondamentaux, notamment:

- la liberté d'expression, sans craindre de subir une discrimination ou d'encourir une peine à titre individuel,
- la liberté des médias qui encourage la diversité,
- la liberté d'association et de réunion, y compris et surtout lors de débats et événements conflictuels,
- les droits des femmes,
- les droits syndicaux,
- les droits des minorités, en particulier des minorités religieuses, culturelles ou sexuelles,
- les droits des consommateurs.

1.4. La séparation des pouvoirs entre le législatif, le judiciaire et l'exécutif, notamment une distinction claire entre l'action du gouvernement et l'action administrative — cette dernière devant être étayée par la législation — est une condition sine qua non de la garantie du fonctionnement des organisations de la société civile. En particulier, l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue le fondement de l'État de droit.

1.5. Le CESE appelle le Conseil de l'Union européenne à faire tendre ses efforts vers l'ouverture du chapitre 23 («Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux») et du chapitre 24 («Justice, liberté, sécurité») des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, afin de continuer à accompagner le processus en cours dans le pays.

1.6. Simultanément, le principe de séparation verticale des pouvoirs, par exemple l'autonomie locale, doit aussi être maintenu.

1.7. Il serait bénéfique que les organisations de la société civile turque puissent avoir accès aux informations relatives aux processus (décisionnels) du gouvernement. À cette fin, il conviendrait d'organiser régulièrement des auditions et des consultations, selon une réglementation transparente, pour que les connaissances découlant des travaux des organisations de la société civile et les intérêts des groupes sociaux qu'elles représentent soient pris en compte dans les décisions politiques et administratives. Le gouvernement et l'administration turcs sont invités à engager la société civile dans un processus de dialogue formel (conseil économique et social) et à inscrire ce dernier dans la constitution, dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle.

1.8. Le CESE estime que certaines catégories professionnelles — en particulier les professions libérales — ont un rôle très important à jouer lorsqu'il s'agit de créer dans la réalité une société libre dans un État de droit. L'accès à la justice ou aux soins de santé ne peut être garanti que par des professionnels indépendants et qualifiés à qui les citoyens peuvent se fier, dans le cadre d'une relation de confiance qui est à l'abri des interventions ou de la violence extérieures. Ces services fondés sur la confiance, fournis par des juristes, des médecins, des conseillers fiscaux et d'autres catégories encore, exigent que le secret professionnel soit protégé au moyen de mesures de garantie exhaustives.

1.9. En conséquence, ces professions nécessitent une autorégulation effective, effectuée par exemple par des organisations professionnelles garantissant qu'elles puissent assumer leurs responsabilités particulières vis-à-vis de la société et des personnes, sans intervention de nature politique. La mission exploratoire du CESE a permis de repérer certaines violations de ce principe.

1.10. Il est souhaitable d'établir en Turquie un dialogue social au niveau national, des secteurs et des entreprises, afin que les employeurs et les salariés puissent devenir partenaires sur un pied d'égalité. L'objectif devrait être d'améliorer les conditions de travail ainsi que la santé et la sécurité sur le lieu de travail, ce qui doit se traduire par des droits étendus pour les travailleurs<sup>(1)</sup>.

## 2. Introduction et contexte

2.1. La visite du CESE à Istanbul et à Ankara les 9 et 10 septembre 2013 a mis en évidence que les conditions de travail des organisations de la société civile turque étaient parfois soumises à des restrictions sensibles. Dans certains cas, les représentants et le personnel de ces organisations ont été victimes de sévères restrictions personnelles, voire de violence physique, de la part des institutions étatiques.

2.2. La visite de suivi effectuée à Ankara et à Diyarbakır du 1<sup>er</sup> au 3 juillet 2014 avait pour objet d'analyser la situation actuelle et l'évolution des conditions concernant le travail de la société civile en Turquie. Des discussions ont été tenues avec des représentants de la société civile turque, l'objectif étant de déterminer si les organisations de la société civile avaient constaté des changements dans leurs conditions de fonctionnement depuis septembre 2013.

2.3. Ces visites sont venues s'ajouter aux réunions habituelles du comité consultatif mixte (CCM) UE-Turquie qui suit le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Les membres du CESE ont pu discuter avec les représentants de la société civile qui n'avaient pas été proposés comme partenaires de dialogue pour le CCM UE-Turquie.

2.4. Le dialogue mené avec des représentants d'un large éventail d'organisations de la société civile turque et du gouvernement, y compris d'une collectivité locale, a permis aux membres du CESE de comprendre les conditions de fonctionnement des organisations de la société civile en Turquie et de prendre acte de toute modification de ces conditions. L'objectif était de rassembler les expériences individuelles et les interprétations des différents acteurs de la société civile pour dresser un tableau général, dépeignant non pas le cadre juridique mais plutôt la situation telle qu'elle est perçue dans la pratique, ce qui est d'une importance cruciale en vue de l'engagement personnel des citoyens dans les organisations de la société civile.

2.5. L'hypothèse de base est qu'il ne sera jamais possible que l'ensemble des parties prenantes de la société civile soient entièrement satisfaites de leurs conditions de fonctionnement, même dans les meilleures circonstances. Or, il s'agit bien plus d'avoir pour objectif de travailler sans cesse pour optimiser les conditions de participation de la société civile en recherchant un équilibre des intérêts, afin de favoriser le développement continu d'une société démocratique et pluraliste, telle qu'elle se construit dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne dans le cadre d'un processus actif.

---

<sup>(1)</sup> Voir le rapport conjoint sur la situation relative aux droits syndicaux en Turquie — *Joint Report on Trade Union Rights Situation in Turkey* (corapporteurs: M<sup>me</sup> Annie Van Wezel et M. Rucan Isik), adopté au cours de la 32<sup>e</sup> réunion du comité consultatif mixte UE-Turquie (CCM), les 7 et 8 novembre 2013 (CES6717-2013\_00\_00\_TRA\_TCD), <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-32-eu-turkey-jcc-jointreport.30035>

2.6. Le CESE appelle tant la Turquie que l'Union européenne à considérer le dialogue avec la société civile comme la condition sine qua non du rapprochement entre les deux sociétés, et à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour promouvoir celui-ci. Le processus ne peut être mené à bien que s'il constitue un apprentissage mutuel dans le cadre d'un dialogue ouvert et continu.

### **3. Cadre institutionnel et législatif des organisations de la société civile**

3.1. La Turquie a effectué des avancées indéniables en ce qui concerne les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et d'autonomie locale, bien que des efforts considérables doivent encore être consentis en vue de l'application de ces principes. Les organisations de la société civile ont besoin d'un cadre juridique fiable sur lequel fonder leurs activités. Cela signifie, entre autres, que le droit applicable doit leur offrir suffisamment de marge de manœuvre dans leur travail, et doit également être respecté et appliqué comme il se doit par l'État et l'administration. La certitude juridique vis-à-vis des conditions de fonctionnement des organisations de la société civile et de leur personnel doit être transparente et garantie.

3.2. C'est la réalité constitutionnelle qui fait principalement l'objet de critiques, en termes de capacité à pouvoir se reposer sur des pouvoirs publics qui respectent les droits individuels. Dans certains cas, l'on a pu observer un manque de certitude ou de transparence concernant le fondement ou la justification de l'action du gouvernement, ce qui a eu pour conséquence que les mesures prises par l'État ont été perçues comme arbitraires, et ce, que les interventions administratives spécifiques aient été techniquement conformes au droit ou qu'elles aient enfreint les dispositions légales.

3.3. La base juridique d'une mesure, la partie responsable de sa mise en place et la motivation d'une décision ou d'une mesure sont des éléments qui devraient toujours être communiqués de manière que la partie concernée puisse comprendre. Il convient aussi de garantir, dans la pratique, un accès rapide aux voies de recours, et de donner les informations appropriées à ce sujet.

### **4. Séparation des pouvoirs, État de droit et liberté d'action individuelle**

4.1. Tous les membres du personnel des organisations de la société civile sont également responsables de leurs actions, comme tout autre citoyen. Ils ne doivent pas subir de restrictions ou de désavantages personnels injustes du fait de leur engagement. Leur vie privée et celle de leur famille doit en particulier être intégralement protégée.

4.2. Le CESE a connaissance du fait que des représentants de la société civile ont été à maintes reprises menacés verbalement ou dans le cadre de poursuites judiciaires, parfois personnellement, et se sont vu infliger des restrictions injustifiées de leurs activités au sein de la société civile. Certaines restrictions décrites ont été imposées dans le contexte des manifestations du Parc Gezi, en mai et juin 2013, et des procédures judiciaires liées à ces événements.

4.3. La délégation du CESE a été profondément choquée d'apprendre que, lors de ces manifestations, des médecins ont reçu l'interdiction de soigner les blessés et que les dossiers des patients ont été exigés à des fins d'enquête. Selon les témoignages, certains médecins ont fait l'objet d'enquêtes, étant accusés de délits tels que le non-respect de la réglementation nationale, parce qu'ils ne s'étaient pas conformés aux instructions des pouvoirs publics. Bénéficiaire de soins médicaux indépendants, en toute confidentialité, est un droit de l'homme, quels que soient les événements politiques ou la personne, et ces soins doivent être prodigués dans le respect du serment d'Hippocrate. Dans le domaine des soins médicaux comme dans celui de la représentation juridique, le respect du secret professionnel par toutes les personnes concernées est une condition essentielle de toute activité fondée sur la confiance et un principe de l'État de droit. Au-delà des cas individuels, le respect de ces principes par tous les fonctionnaires est important pour le fonctionnement global de la démocratie et de l'État de droit, et pour la confiance que les citoyens doivent avoir dans le respect de leurs droits.

4.4. Le CESE recommande aux autorités turques d'essayer de regagner la confiance des organisations de la société civile en garantissant que l'ensemble des décisions arrêtées à tous les niveaux de gouvernement sont transparentes et conformes à l'État de droit, et que celles prises par les organes législatifs, judiciaires et exécutifs sont totalement indépendantes.

4.5. La participation de la société civile au processus décisionnel démocratique pourrait être renforcée, dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne, par l'ouverture du chapitre 23 («Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux») et du chapitre 24 («Justice, liberté, sécurité») et par l'application proactive des libertés et droits fondamentaux qu'ils exigent de respecter.

4.6. Le CESE souligne que l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment des juges, constitue un élément fondamental d'une société civile libre en démocratie. Plus particulièrement, les juges doivent être en mesure de rendre la justice en toute indépendance et conformément à la loi, sans recevoir d'instructions émanant indirectement d'autres organes, sans faire l'objet de pressions individuelles et sans être menacés de subir un préjudice.

## 5. **Transparence et communication pour la participation de la société civile**

5.1. Le CESE se réjouirait que le gouvernement et l'administration turcs exploitent davantage le potentiel des organisations de la société civile pour l'élaboration des décisions de politique et la communication qui les entoure, en les consultant régulièrement avant la prise de décision et en leur fournissant l'accès aux informations sur les processus décisionnels du gouvernement, dans la perspective d'un dialogue. De nombreuses organisations de la société civile se plaignent de ne pas avoir la possibilité d'avoir accès aux processus décisionnels du gouvernement. Dans les États membres de l'Union européenne, les pouvoirs publics consultent régulièrement les représentants de ces organisations avant d'arrêter des décisions, de manière à intégrer dans le processus les avis et intérêts collectifs de leurs membres et d'améliorer ainsi la qualité et la viabilité sociale des décisions prises. En organisant la consultation des groupes sociaux impliqués ou concernés, constituant une étape bien définie du processus législatif et réglementaire, les pouvoirs publics peuvent en premier lieu déterminer à l'avance les possibilités d'amélioration et, en second lieu, recourir aux organisations concernées pour transmettre la décision dans leurs sphères d'influence.

5.2. Le gouvernement et l'administration turcs sont invités à engager la société civile, avec la participation formelle des minorités, dans un processus structuré de formation de l'opinion politique à travers la création d'un conseil économique et social et à inscrire ce dernier dans la Constitution, dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle.

5.3. À l'époque de la mission d'exploration, les représentants de la société civile avaient l'impression de subir d'importantes contraintes dans leur communication avec les membres et le grand public. Ils ont indiqué qu'il était difficile — voire virtuellement impossible — d'avoir accès à la presse, en raison de la structure parfois oligopolistique des médias et de leurs positions éditoriales fondamentalement partisans dans de nombreux cas, et ont fait part de situations d'importante dépendance économique et de l'exercice d'une influence directe sur les médias. Ils ont également affirmé que cela entraînait une restriction des possibilités de faire rapport sur les travaux des organisations de la société civile et d'organiser des débats politiques ouverts permettant d'exprimer des positions critiques vis-à-vis du gouvernement.

5.4. Le CESE considère qu'il reste des efforts à faire pour mettre en place un paysage médiatique libre et varié. La répression des journalistes effectuant un travail critique, y compris leur incarcération, doit cesser immédiatement.

5.5. Le CESE critique le blocage temporaire du service de microblogging Twitter. Le gouvernement turc devrait soutenir la liberté d'expression, y compris sur les médias sociaux, qui devraient pouvoir être utilisés dans le cadre d'un échange de vues dynamique faisant partie intégrante d'une démocratie.

## 6. **Expérience de la protection des minorités en tant que test pour le fonctionnement de la démocratie**

6.1. Il convient d'accorder une grande importance à la question de la protection des minorités, car elle constitue un test pour le fonctionnement de la démocratie. La discrimination pratiquée par les pouvoirs publics doit être systématiquement abolie; par ailleurs, il convient de prévenir, par des campagnes d'éducation publiques, et de condamner par des moyens juridiques la discrimination exercée par des tiers. La participation de la société civile aux processus décisionnels démocratiques pourrait être facilitée, dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne, par l'ouverture du chapitre 23 («Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux») et du chapitre 24 («Justice, liberté, sécurité») et par l'application sans délai des libertés et droits fondamentaux qui y sont mentionnés.

6.2. Même si les femmes ne peuvent raisonnablement être considérées comme une minorité, le CESE invite la Turquie à recourir à des instruments de protection des minorités pour promouvoir l'égalité hommes-femmes. À cette fin, la Turquie devrait mettre en œuvre la convention des Nations unies sur les droits de la femme. La Turquie devrait avoir pour objectif politique d'accroître la participation des femmes et des jeunes filles dans tous les domaines de la société — en ce qui concerne en particulier le marché du travail et notamment l'administration publique — et devrait œuvrer activement en ce sens. L'État turc devrait soutenir les mères en difficulté en leur donnant accès à un conseil spécialisé indépendant, afin de réduire le nombre d'avortements illégaux. Des formes de coopération éprouvées entre les organisations de défense des droits des femmes et l'État turc devraient être poursuivies et renforcées.

6.3. La Turquie devrait maintenir ses efforts pour intégrer la minorité kurde au sein de la société turque et promouvoir la culture et la langue kurdes.

6.4. Le CESE demande à la Turquie de protéger les personnes ayant des orientations ou des identités sexuelles différentes contre toute discrimination et de les intégrer dans la société.

6.5. Le Comité a appris que le principe constitutionnel de laïcité de l'État n'est pas respecté dans certains cas; en particulier, des informations sur la religion sont exigées pour l'établissement de documents d'identité officiels. Des membres de minorités religieuses, notamment les Alevis, semblent être désavantagés dans la vie communautaire et sur le marché du travail. Il est demandé à la Turquie d'accroître ses efforts pour intégrer les minorités religieuses dans la société et les protéger de la discrimination.

#### **7. Le dialogue social en tant qu'instrument et expression de la démocratie sur le lieu de travail**

7.1. Le CESE a repéré un certain nombre de défaillances dans la mise en œuvre du principe consistant à associer systématiquement les employés aux décisions les concernant. Les syndicats font état de restrictions de la liberté d'association et de réunion, qui est une condition fondamentale pour les membres de syndicats. Par ailleurs, le CESE a été informé que des syndicalistes, notamment des membres de comités d'entreprise, ont subi des pressions personnelles en violation de la liberté d'association.

7.2. Le CESE note avec consternation que des insuffisances dans la conception et la mise en œuvre des mesures de sécurité au travail ont entraîné des accidents, qui se sont produits avant la mission exploratoire, comme l'accident de la mine de Soma en mai 2014. Le Comité appelle le gouvernement et l'administration turcs à coopérer avec les travailleurs pour mettre en place des mesures de protection et de sécurité du personnel, et à faire en sorte que ces mesures soient mises en œuvre de manière généralisée.

#### **8. L'autonomie locale en tant qu'instrument de la démocratie participative**

8.1. Dans certaines régions de Turquie, le principe d'autonomie locale reste un processus d'apprentissage mutuel dans lequel les rôles et les compétences des différentes autorités doivent être graduellement définis et développés. Le CESE note qu'en Turquie, la séparation verticale des pouvoirs est également un moyen de développer un réseau de connexions entre l'État et des groupes sociaux, et que les processus démocratiques devraient être plus profondément ancrés aux niveaux régional et local. Ce pourrait être également l'occasion d'associer au processus décisionnel politique les organisations de la société civile ayant des connexions locales directes, par exemple en tant que citoyens informés et conseillers indépendants.

#### **9. Conditions sociales générales préalables pour les organisations de la société civile**

9.1. L'État et les médias pourraient consentir encore davantage d'efforts pour que les citoyens appréhendent mieux la diversité des groupes qui composent la société et comprennent que les organisations de la société civile et la représentation des intérêts sont nécessaires pour que les minorités soient reconnues comme légitimes et source d'enrichissement de la société turque.

9.2. Les organisations de la société civile ne peuvent se développer et fonctionner de manière professionnelle que s'il existe une structure sociale qui soit pluraliste et participative dans la pratique. Cela dépend non seulement de l'existence de mécanismes institutionnels permettant à ces organisations de mener leurs activités dans un cadre légal, mais également du maintien des conditions-cadres pratiques pour la participation de la société civile. Au-delà de l'engagement individuel en faveur des valeurs et des intérêts poursuivis, le travail volontaire dépend aussi de la reconnaissance que les personnes reçoivent en retour.

9.3. Certaines discussions menées avec des acteurs de la société civile ont révélé qu'ils percevaient davantage leur travail comme une lutte inégale avec les autorités que comme la représentation légitime d'intérêts. Dans certains cas, l'emploi d'une sémantique de l'opposition, de la méfiance et de la résistance vis-à-vis des forces sociales ou gouvernementales était troublante. Cette attitude ne favorise pas la compréhension mutuelle ou la réalisation d'avancées notables grâce à un changement mutuel, et risque de créer des scissions entre les groupes qui composent la société turque.

9.4. Pour surmonter un climat de méfiance et de peur, les autorités et les organisations de la société civile européenne sont invitées à entamer un dialogue et un trilogue avec les organisations partenaires européennes afin de promouvoir un climat de respect et de confiance mutuels.

Bruxelles, le 21 janvier 2015

*Le Président*  
du Comité économique et social européen  
Henri MALOSSE

---



## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

504<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 21 ET 22 JANVIER 2015

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n<sup>o</sup> 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments»**

[COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD)]

(2015/C 242/07)

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

Le 20 octobre 2014 et le 23 octobre 2014 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux article 114 et 168, paragraphe 4, lettre c, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n<sup>o</sup> 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments»*

COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2014.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 223 voix pour et 1 abstention.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1. La modification du règlement (CE) n<sup>o</sup> 726/2004<sup>(1)</sup> fait partie intégrante d'un paquet législatif visant à remanier la législation européenne relative aux médicaments vétérinaires. Toute référence aux médicaments vétérinaires est supprimée du règlement précité, ce qui permet de dissocier complètement les dispositions réglementant respectivement les médicaments à usage vétérinaire et à usage humain. Compte tenu des contextes différents dans lesquels s'inscrivent les deux domaines, cette démarche est pertinente et le Comité la cautionne. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement susmentionné lui semblent cohérentes. Il n'entend pas formuler de propositions concrètes au sujet de la modification du texte, n'en voyant pas la nécessité. Le CESE recommande d'approuver la proposition de règlement en l'état.

1.2. La **redéfinition** des dispositions régissant les médicaments vétérinaires présentée dans la proposition de règlement COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD), publiée de manière concomitante, est bien plus significative que la suppression des références aux médicaments à usage vétérinaire opérée via le texte à l'examen.

<sup>(1)</sup> JO L 136 du 30.4.2004, p. 1.

1.3. Après une première lecture, le Comité salue la proposition de règlement relatif aux médicaments vétérinaires, la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 établissant des procédures communautaires et la proposition de règlement concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux. Selon lui, un certain nombre de points méritent néanmoins d'être améliorés si l'on veut réellement atteindre les objectifs visés, consistant à accroître la disponibilité des médicaments vétérinaires, à alléger les charges administratives, à stimuler la compétitivité et l'innovation et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

1.4. Les institutions de l'Union européenne doivent tenir compte du fait que toute autorisation de mise sur le marché de médicaments pour les animaux a un impact sur la chaîne alimentaire et sur la santé humaine, du fait notamment des infiltrations et disséminations diverses dans l'eau, dues aux nanotechnologies, recyclage des eaux usées, perméabilité nouvelle de certaines eaux souterraines, etc. Comme il l'a déjà indiqué dans ses précédents avis, le CESE s'en préoccupe.

1.5. Il n'appartient toutefois pas au Comité d'approfondir ses observations à ce sujet dans le cadre du présent avis.

## 2. Introduction

2.1. C'est en 2001 que les règles relatives à la fabrication, à la distribution et à l'utilisation des médicaments vétérinaires ont été codifiées (directive 2001/82/CE<sup>(2)</sup>). En parallèle, le règlement régissant entre autres la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché et l'Agence européenne des médicaments a fait l'objet d'une refonte [règlement (CE) n° 726/2004]. Ces actes réglementaient l'autorisation, la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation des médicaments vétérinaires tout au long de leur cycle de vie ainsi que la pharmacovigilance concernant ces médicaments. Les annexes à la directive 2001/82/CE précisaient par ailleurs les données à fournir dans les demandes d'autorisation de mise sur le marché. Le règlement (CE) n° 726/2004 définissait entre autres les règles applicables aux médicaments à usage vétérinaire (parallèlement aux médicaments à usage humain) et organisait la coopération avec l'Agence européenne des médicaments.

2.2. Les dispositions relatives à l'octroi et au maintien des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires doivent désormais être retirées du règlement (CE) n° 726/2004 et transférées dans un nouveau règlement relatif aux médicaments vétérinaires. Ce dernier régira l'ensemble des procédures d'octroi d'autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires dans l'Union, qu'elles soient centralisées ou nationales.

2.3. Les frais découlant des procédures et services afférents à l'application de ce règlement devront être répercutés sur les fabricants et les distributeurs des produits concernés, voire sur les demandeurs de l'autorisation de mise sur le marché. Les principes applicables aux redevances dues à l'Agence européenne des médicaments seront établis à cette fin. Ils comprendront notamment des règles tenant compte des besoins particuliers des PME, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne.

2.4. Le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 établit une distinction entre le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif, prévu à l'article 290 du TFUE (procédure de délégation), et celui d'adopter des actes d'exécution prévu à l'article 291 du TFUE (procédure d'exécution).

2.5. Ces deux pouvoirs sont soumis à des cadres juridiques totalement distincts.

2.5.1. La mise en œuvre du pouvoir de délégation est prévue par des instruments sans force obligatoire:

— la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>(3)</sup>,

— l'entente sur les actes délégués conclue entre le Parlement, le Conseil et la Commission,

— les articles 87 bis et 88 du règlement du Parlement européen, modifié par décision du 10 mai 2012<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO L 311 du 28.11.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 673 final du 9.12.2009.

<sup>(4)</sup> Doc. A7-0072/2012.

2.5.1.1. Le Comité a récemment adopté un rapport d'information détaillé sur la procédure de délégation, dont la lecture est vivement conseillée pour la compréhension du présent avis <sup>(5)</sup>.

2.5.2. La mise en œuvre du pouvoir d'exécution prévu à l'article 291 du TFUE est pour sa part encadrée par des instruments juridiquement contraignants:

- le règlement (UE) n° 182/2011 <sup>(6)</sup> (ci-après le «règlement comitologie») qui prévoit deux procédures: la procédure consultative et la procédure d'examen,
- la décision 1999/468/CE <sup>(7)</sup> (ci-après la «décision comitologie») telle que modifiée en 2006 afin de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement et du Conseil, qui prévoit la procédure de réglementation avec contrôle (ci-après «PRAC»).

2.5.3. La PRAC a été utilisée pour l'adoption de mesures d'exécution modifiant des éléments non essentiels des actes législatifs de base. Le libellé de l'article 5 bis de la «décision comitologie» <sup>(8)</sup> est très proche de la définition des actes délégués. En effet, un acte délégué tel que défini à l'article 290 du TFUE est un acte quasi-législatif adopté par la Commission afin de compléter ou modifier des «éléments non essentiels de l'acte législatif».

2.5.4. C'est en raison de cette similitude qu'entre 2009 et 2014 l'article 5 bis de la «décision comitologie» et la PRAC restent provisoirement valables, l'objectif de la Commission étant d'utiliser cette période limitée pour adapter au régime des actes délégués les dispositions existantes qui prévoient une PRAC.

2.5.5. À la suite d'une «demande» du Parlement européen <sup>(9)</sup>, la Commission a donc entrepris un «exercice d'alignement» de quelques règlements, directives et décisions, avec le soutien du Conseil <sup>(10)</sup>.

### 3. Propositions de la Commission

3.1. La Commission a présenté trois propositions de règlement:

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments [COM(2014) 557 final],
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires [COM(2014) 558 final],
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil <sup>(11)</sup> [COM(2014) 556 final].

3.2. Ce paquet de règlements vise à dissocier complètement les dispositions régissant respectivement les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire.

3.3. À cette fin, la première proposition entreprend de supprimer toute référence aux médicaments vétérinaires du règlement (CE) n° 726/2004 du Parlement européen et du Conseil établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments.

3.4. Il est ensuite procédé, via le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires [COM(2014) 558 final], à une redéfinition des dispositions régissant les médicaments vétérinaires. Il est notamment prévu d'ouvrir la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché aux médicaments vétérinaires, les autres procédures (nationale, décentralisée, de reconnaissance mutuelle) continuant de leur être applicables. La nouvelle réglementation a aussi pour but de réduire la charge administrative liée à la modification des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires.

<sup>(5)</sup> Rapport d'information sur le thème «Mieux légiférer: actes d'exécution et actes délégués» (INT/656).

<sup>(6)</sup> JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

<sup>(7)</sup> JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

<sup>(8)</sup> Décision du Conseil du 17 juillet 2006 (JO L 200 du 22.7.2006, p. 11).

<sup>(9)</sup> Résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 [P7-TA (2010) 0127], point 18.

<sup>(10)</sup> Déclarations de la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 19).

<sup>(11)</sup> JO L 92 du 7.4.1990, p. 42.

3.5. L'objectif fondamental de ce règlement est pertinent et le Comité y souscrit. Il ne lui appartient toutefois pas de procéder à une analyse détaillée de cette proposition de règlement dans le cadre du présent avis.

3.6. Enfin, le troisième règlement, qui porte sur la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux et abroge la directive 90/167/CEE du Conseil [COM(2014) 556 final] vise à établir, à l'échelle de l'Union européenne, des règles uniformes concernant la production et l'utilisation des aliments médicamenteux pour animaux. Le texte précise et rend obligatoires les prescriptions à caractère jusqu'ici général de la directive 90/167/CEE, qui définit les conditions dans lesquelles les aliments médicamenteux pour animaux peuvent être fabriqués, mis sur le marché et utilisés à l'intérieur de l'Union. Cette démarche doit permettre d'assurer le bon fonctionnement d'un marché intérieur des aliments médicamenteux compétitif et innovant, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale.

3.7. Les institutions de l'Union européenne doivent tenir compte du fait que toute autorisation de mise sur le marché de médicaments pour les animaux a un impact sur la chaîne alimentaire et sur la santé humaine, du fait notamment des infiltrations et disséminations diverses dans l'eau, dues aux nanotechnologies, recyclage des eaux usées, perméabilité nouvelle de certaines eaux souterraines, etc. Comme il l'a déjà indiqué dans ses précédents avis, le CESE s'en préoccupe.

3.8. En résumé, le Comité se félicite de la dissociation des règles relatives aux médicaments à usage humain et à usage vétérinaire et approuve en principe la nouvelle législation proposée en ce qui concerne les médicaments vétérinaires. Il juge notamment constructives l'ouverture de la procédure centralisée d'autorisation et les propositions de simplification administrative concernant la demande et la gestion des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**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 — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance»**

[COM(2014) 473 final]

(2015/C 242/08)

**Rapporteur: Paulo BARROS VALE**

Le 23 juillet 2014, 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 — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance»*

COM(2014) 473 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 16 décembre 2014.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 211 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission sur le sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Il tient cependant à exprimer un certain nombre de réserves et de craintes concernant ce sujet tellement important.

1.2. La politique de cohésion doit continuer à poursuivre l'objectif qui a présidé à sa création et qui est consacré dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale, en mettant la coopération et la solidarité au service d'un développement harmonieux et créateur de bien-être pour les populations. L'accent mis sur cette politique dans la stratégie Europe 2020 est important mais insuffisant eu égard aux défis actuels.

1.3. Le rapport fait état de l'effort déployé au niveau européen pour rendre l'Europe meilleure mais dresse aussi un constat des difficultés à surmonter pour y parvenir. La crise a accentué les disparités économiques et sociales, en aggravant les écarts entre les États membres (et à l'intérieur de ceux-ci) et en concentrant la croissance et le développement dans certaines zones. Les progrès accomplis en matière de convergence ont été non seulement stoppés par la crise, mais aussi aggravés dans certains cas, et la récession est une réalité dans presque toute la zone euro.

1.4. En période de crise, comme celle que nous traversons, la majorité des États membres, et tout particulièrement ceux de la zone euro, ne sont pas en mesure de promouvoir l'investissement, ce qui accentue les disparités entre les régions périphériques et celles du centre (entre les pays de l'Union aussi bien qu'à l'intérieur de ceux-ci) et entraîne des effets pervers de migrations et de centralisation des investissements dans les zones plus développées, vouant les autres au recul et à la désertification.

1.5. Les politiques d'austérité qui ont été adoptées n'ont généralement pas produit l'effet escompté. L'équilibre budgétaire est un objectif à poursuivre mais pas à n'importe quel prix, sous peine d'obtenir un effet contreproductif qui peut annuler les effets positifs de la politique de cohésion.

1.6. Cette politique, qui est souvent la première source d'investissement, doit être plus ambitieuse, voire remaniée en profondeur, tant qu'il n'y aura pas de reprise au plan de la croissance et de l'emploi. L'on peut conclure des résultats obtenus à ce jour que les ressources dont elle est dotée sont manifestement insuffisantes pour résoudre les vrais problèmes. Il faudra par conséquent trouver des modes de financement alternatifs des efforts de convergence pour faire passer la politique de cohésion à une nouvelle étape, qui ne se base pas uniquement sur la solidarité européenne, sujet très sensible par les temps qui courent. L'effort de solidarité européen est important mais les ressources mobilisées ne sont pas suffisantes pour les besoins réels de convergence, eu égard à l'ampleur des carences dont souffrent les régions en retard de développement économique et social.

1.7. Dans une économie mondialisée, les régions ont été touchées différemment par l'impact de la mondialisation. La réaction des régions à l'investissement est variable et il y a lieu d'étudier pourquoi certaines d'entre elles convergent tandis que d'autres ne sont pas en mesure de le faire. Il est impératif d'établir, au moyen de la politique de cohésion, de nouvelles formes de gouvernance permettant aux régions d'apporter une réponse aux défis auxquelles elles sont confrontées. Le rôle de l'État devra contribuer à valoriser les atouts spécifiques des régions, veiller au respect des principes d'une réglementation intelligente, garantir la dynamique entrepreneuriale, soutenir le développement, en particulier celui des PME, et renforcer la capacité d'innovation en promouvant le bien-être, la qualité de vie, la cohésion sociale et la durabilité environnementale.

1.8. La politique de cohésion doit continuer à poursuivre l'objectif de promotion de la croissance économique et de la compétitivité, sans oublier les objectifs sociaux pour une croissance intelligente et inclusive. Le CESE adhère au leitmotiv du sixième rapport, à savoir «L'investissement pour la croissance et l'emploi».

## 2. Propositions

2.1. La politique de cohésion doit canaliser et investir ses fonds dans l'objectif premier de promouvoir un plan extraordinaire d'investissements pour la croissance et l'emploi. Il conviendra, en complément du plan Juncker qui a été adopté, de financer en priorité des projets européens à caractère transnational et structurants (tels que des réseaux de transports variés et à large bande) et de financer directement les entreprises (en particulier les PME) dans des secteurs vitaux pour le développement local et les activités de l'économie sociale.

2.2. Le plan Juncker récemment adopté met en place un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques, financé par des fonds de l'Union européenne existants et par la BEI. L'objectif, très ambitieux, est de parvenir à une utilisation optimale des fonds d'investissement privés et publics, en sélectionnant des projets qui peuvent être mis en œuvre rapidement. Le plan part de l'hypothèse qu'il existe une énorme demande inexploitée pour ce type d'investissement. Seul le temps dira s'il sera couronné de succès.

2.3. Conduite en ayant des objectifs élargis à l'esprit, la politique de cohésion permettra, outre les fonds disponibles, de trouver des formes autonomes de financement comme la participation de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou les euro-obligations, qui n'auraient pas d'incidence sur l'assainissement budgétaire ni la réalisation des objectifs du pacte de stabilité et de croissance.

2.4. Pour garantir un effet multiplicateur des investissements, il conviendra d'affecter une part significative des Fonds structurels restants de la période de programmation antérieure (2007-2013), ainsi que ceux de la nouvelle période, à la BEI en vue de rendre possible une recapitalisation à même d'attirer le capital-risque disponible sur le marché qui pourrait servir de levier à la politique de cohésion <sup>(1)</sup>.

2.5. Une bonne articulation de la politique de cohésion avec les autres initiatives de l'Union européenne, notamment avec la promotion de l'Union économique et monétaire, est nécessaire afin d'atteindre ensemble les onze objectifs fixés et de mettre effectivement en œuvre «l'investissement pour la croissance et l'emploi».

2.6. La politique de cohésion ne saurait remettre en cause les objectifs d'assainissement budgétaire. Les États les plus pauvres n'ont actuellement pas les moyens de promouvoir l'investissement public et n'offrent par conséquent pas de conditions intéressantes pour les investisseurs privés. Le principe d'additionnalité doit être appliqué avec précaution et de manière adaptée aux États membres engagés dans des efforts en la matière dès lors que le non-respect de ce principe conditionne l'octroi des crédits qui, dans certains cas, sont la seule source de financement de l'investissement. Le CESE soutient l'application des règles d'or pour exclure provisoirement du pacte budgétaire (et/ou du pacte de stabilité) le cofinancement des Fonds structurels dans les régions ou les États les plus touchés par la récession <sup>(2)</sup>.

2.7. Le suivi des résultats s'avère essentiel. Le CESE réaffirme qu'il est convaincu de la nécessité d'un suivi des résultats intermédiaires et finaux, qui serait assuré par des groupes de travail dynamiques qui pourraient présenter leurs conclusions lors d'un sommet européen annuel <sup>(3)</sup>. Cela pourrait être l'occasion de stimuler le débat et de promouvoir l'adoption de mesures correctives qui s'avèrent pertinentes.

2.8. L'application de la politique de cohésion doit passer par l'association des partenaires sociaux au processus. Le modèle de gouvernance des programmes de cohésion devrait envisager l'octroi de subventions globales à la société civile organisée afin qu'elle apporte un soutien de proximité aux populations, lesdites subventions étant directement liées à la résolution de problèmes spécifiques. C'est là un objectif que le CESE a proposé de longue date mais, malheureusement, sa proposition n'a pas été concrétisée par les autorités européennes.

<sup>(1)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, p. 10.

<sup>(2)</sup> JO C 451 du 16.12.2014, p. 10.

<sup>(3)</sup> JO C 248 du 25.8.2011, p. 68.

2.9. Pour rendre possible l'accompagnement des partenaires sociaux, il faut créer de vrais mécanismes de suivi afin qu'ils puissent sortir du rôle de simples spectateurs auquel ils sont cantonnés et vraiment intervenir. La contribution des représentants de la société civile organisée est d'une importance cruciale non seulement pour la conception des programmes opérationnels mais aussi pour le suivi et l'évaluation des résultats. L'inclusion des partenaires stimule le débat sur les difficultés éprouvées et les propositions d'amélioration et de simplification visant à améliorer l'accès aux financements de l'Union européenne et à rendre la mise en œuvre des fonds plus efficaces.

2.10. La simplification et l'harmonisation des règles régissant les programmes ainsi que l'uniformisation des procédures et des formulaires sont primordiales pour consolider les résultats. La Commission peut simplifier certaines procédures mais le rôle principal revient aux États membres puisque les règlements de l'Union européenne prévoient des possibilités et non des obligations. Les États membres doivent être soutenus et encouragés à simplifier radicalement les procédures et à ne pas rajouter des détails inutiles. Le suivi de leurs efforts en ce sens pourrait être assuré par la Commission, en optant, dans la mesure du possible, pour un contrôle rigoureux des résultats de préférence à des contrôles purement administratifs. La simplification peut faire l'objet d'une mesure extraordinaire (nouveau règlement) du Conseil <sup>(4)</sup>.

2.11. L'application d'un principe d'affectation des investissements et d'évaluation de l'éligibilité des dépenses avec une option de remboursement pour raison de coûts simplifiés (principe forfaitaire) est possible dans différents cas, tels que celui des frais généraux de fonctionnement, cette dépense étant éligible en fonction du résultat et non d'une imputation sur la base de clés de répartition. Les États membres devraient être encouragés à l'appliquer chaque fois que cela s'avère possible, en simplifiant les procédures.

2.12. La simplification des procédures administratives qui n'ajoutent rien aux résultats doit s'accompagner d'une formation des chefs d'entreprises, en particulier des PME, de leurs salariés et des fonctionnaires publics. La formation est un instrument essentiel pour la compréhension des mécanismes de financement et pour une utilisation correcte des fonds disponibles. La formation des fonctionnaires publics en particulier s'avère primordiale pour atteindre l'objectif thématique d'une «meilleure administration publique».

2.13. Les ressources économisées grâce à la réduction de la bureaucratie peuvent être utilisées pour la création d'un groupe au sein de la Commission en vue de soutenir et d'aider les États membres et les régions à formuler et à réaliser des projets dans le domaine de la politique de cohésion. Ce groupe de soutien aux pays et aux régions pourrait, en dernier ressort et en cas de défaillance, se substituer aux autorités nationales de gestion des fonds européens, qu'il s'agisse de la planification ou de la mise en œuvre des plans et des calendriers.

2.14. Les objectifs de la politique de cohésion ne peuvent être mesurés qu'au moyen d'indicateurs quantitatifs. La promotion de la cohésion sociale, économique et territoriale, qui est au centre de la politique de cohésion, inclut des objectifs qui doivent être mesurables au moyen d'indicateurs qualitatifs, qui devraient être conçus de façon à mesurer le développement et pas seulement la croissance. Il ne suffit pas, par exemple, de compter le nombre de personnes au chômage qui ont obtenu une formation et un travail, il faut aussi évaluer l'impact de cette formation du point de vue de l'amélioration de leurs conditions de vie.

2.15. La conditionnalité ex ante, qui impose de réunir certaines conditions sur place avant le déboursement des fonds, ne peut servir à exclure des régions plus endettées qui, en raison de la conjoncture dans laquelle elles se trouvent, ne sont pas en mesure d'investir ou de capter l'investissement pour créer ces conditions. La conditionnalité ex ante doit plutôt être appliquée avec précaution, voire suspendue pour une période de temps donnée, tant qu'il existe des risques de crise et de déflation, sous peine d'aggravation de la situation fragile de certaines régions qui voient s'éloigner toute possibilité d'obtention d'un financement promoteur de croissance, ce qui ne fera qu'aggraver leurs problèmes.

2.16. La conditionnalité macroéconomique ne doit pas être utilisée sous peine de pénaliser les régions et leurs citoyens pour les mauvaises décisions macroéconomiques qui ont été prises au niveau national ou européen <sup>(5)</sup>.

### 3. Observations générales

3.1. L'introduction de réformes dans la politique de cohésion a déjà été abordée dans le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale et le CESE a déjà eu l'occasion de marquer son approbation de l'approche générale.

3.2. La politique de cohésion est présentée comme le moteur principal de la croissance. Il ne faudra néanmoins pas oublier qu'elle ne pourra jouer ce rôle que si elle est articulée avec les autres politiques européennes. Il importe que la politique de cohésion soit axée sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais cela ne suffit pas; il est nécessaire d'élaborer des stratégies communes de mise en œuvre afin de la coordonner avec les autres politiques et instruments communs, économiques sociaux et régionaux.

<sup>(4)</sup> JO C 44 du 15.2.2013, p. 23.

<sup>(5)</sup> JO C 191 du 29.6.2012, p. 30.

3.3. Une attention particulière doit être accordée aux pays les plus touchés par la crise et qui sont engagés dans des efforts d'assainissement budgétaire, lesquels conditionnent l'investissement public. L'équilibre entre l'application du principe d'additionnalité et la nécessité d'un assainissement budgétaire est fragile et une articulation insuffisante des objectifs ainsi que le mode opératoire choisi pour les atteindre peuvent avoir une incidence sur l'assainissement budgétaire et/ou annuler les effets potentiels de la politique de cohésion.

3.4. L'importance de la politique de cohésion dans le développement des régions les plus défavorisées est un fait admis mais dans certaines d'entre elles, il aurait pu être renforcé si de meilleures conditions de développement avaient existé. L'introduction du principe de bonne gouvernance, qui vise à créer un environnement plus favorable au développement et qui est en accord avec les lignes directrices émanant de l'OCDE, est un pari avisé qui mérite le soutien du CESE.

#### 4. Observations particulières

4.1. Il reste encore un long chemin à parcourir pour que l'Europe retrouve les niveaux de développement, d'emploi et de bien-être antérieurs à la crise. La croissance intelligente, durable et inclusive, priorité de la stratégie Europe 2020, s'appuie désormais sur le réalignement de la politique de cohésion.

4.2. Le sixième rapport ne présente pas encore l'évaluation de l'impact de la politique de cohésion sur la période 2007-2013 car l'évaluation ex post ne commencera qu'en 2015. Il est toutefois possible de constater à partir des données fournies que l'impact de la crise a été considérable et que la politique de cohésion n'a pas pu en compenser les effets, les écarts ayant persisté, voire s'étant aggravés dans certains cas.

4.3. Une définition claire des stratégies pour chaque zone d'investissement qui tienne compte de la situation spécifique de chaque région, telle que préconisée, s'avère essentielle. Comme il est dit dans la communication, «les projets doivent suivre les stratégies et non l'inverse». Toutefois, il ne suffit pas de définir des stratégies. Il faut créer un environnement réglementaire approprié qui se caractérise par la rigueur mais n'aboutisse pas à des procédures bureaucratiques inutiles et dissuasives. Il est fondamental de pouvoir opérer dans un cadre favorable, comme il est dit dans la communication. La Commission doit être ferme avec les États défaillants pour éviter le gaspillage de crédits, qui ne sera pas accepté par les États qui sont contributeurs nets.

4.4. Une nouvelle orientation a été introduite dans la politique de cohésion. Elle concerne les avantages qu'il y a à mettre l'accent sur un nombre limité de priorités étant donné la rareté des ressources, qui ne permet pas de répondre à tous les besoins des régions moins développées. Si la concentration des ressources dans le soutien de projets à large impact et produisant des effets durables au niveau économique et social présente des avantages en résolvant des problèmes spécifiques, ce type d'approche peut néanmoins avoir un effet contreproductif dans certains cas. En effet, dans des pays constitués de territoires présentant des niveaux de développement hétérogènes, dans lesquels il existe un manque d'investissement privé, la concentration exagérée des ressources laisserait en marge de la croissance et du développement des zones et des secteurs qui auraient pu autrement bénéficier des fonds de la politique de cohésion, qui les feraient converger et les placeraient en situation d'apporter une contribution positive à un développement intégré.

4.5. Plusieurs chiffres sont fournis concernant l'impact de la politique de cohésion et l'on peut encore constater que les effets réels des investissements restent difficiles à quantifier, ce qui démontre que les indicateurs choisis ne l'ont pas été de la manière la plus appropriée. L'on voit se profiler une évolution avec la définition d'objectifs et de résultats clairs et mesurables à atteindre qui est désormais prévue, évolution dont se félicite le CESE. L'on peut néanmoins déplorer l'absence de suivi au long cours des priorités, indicateurs et objectifs établis dans les accords de partenariat, car il permettrait d'arrêter des mesures correctives le cas échéant, pour une véritable responsabilisation des États membres concernant les résultats et la fiabilité du suivi des mesures.

4.6. Cependant, le choix des indicateurs ne devra pas se limiter à l'aspect quantitatif. Si la dimension quantitative est idéale pour mesurer la croissance, l'évaluation du développement a quant à elle besoin d'indicateurs qualitatifs qu'on ne saurait négliger.

4.7. Les villes sont pointées comme des moteurs de croissance. Elles recevront près de la moitié des montants dégagés par le FEDER. L'investissement dans les villes et dans leur effet multiplicateur potentiel mérite l'approbation, sous certaines réserves. Le CESE attire l'attention sur le fait que de tels investissements doivent être réalisés avec précaution sous peine d'alimenter des tendances centralisatrices aux effets pervers. S'il est vrai que l'attrait des populations pour les villes peut stimuler le développement, il est tout aussi vrai que la surpopulation favorise la pauvreté et l'exclusion sociale. Par ailleurs, le manque d'investissement dans des régions moins centrales compromet la qualité de vie des populations, provoquant ainsi une désertification et un exode vers les grandes villes de plus en plus marquées. Cela condamne à l'abandon d'activités dans l'agriculture, la pêche et l'industrie, secteurs essentiels pour le développement de l'Union européenne.



4.8. Une meilleure inclusion des partenaires sociaux et des organisations de la société civile dans les processus est mise en exergue en tant que point de départ de la politique de cohésion. La Commission a publié en janvier 2014 le règlement délégué relatif au code de conduite européen sur les partenariats dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens <sup>(6)</sup>. Il ressort de l'analyse de ce document qu'il n'y a pas de grandes innovations par rapport à la pratique actuelle. Il énumère des principes essentiels de sélection et de participation des partenaires ainsi que différentes bonnes pratiques sans toutefois décrire les mécanismes obligatoires de suivi par ces mêmes partenaires sociaux. Il est vrai que dans de nombreux États membres, où la consultation existe mais sans prise en considération de l'avis de ceux qui sont les plus proches de la réalité et ont une meilleure connaissance des problèmes, les partenaires sociaux sont toujours cantonnés à un rôle de figuration en matière de prise de décisions. Malgré ces difficultés, le CESE réaffirme son soutien à la diffusion de la mise en œuvre du code de conduite européen.

4.9. Le CESE a déjà eu l'occasion d'exprimer sa conviction que l'association de tous les partenaires et parties concernés de la société civile organisée à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation ex post des programmes et projets contribue à en améliorer la réalisation <sup>(7)</sup>.

4.10. Il faut réduire la bureaucratie. Il convient, en se basant sur les recommandations issues des audits, d'axer les programmes sur le contrôle des résultats obtenus et pas tant sur la manière de les atteindre, en recourant à des procédures administratives tortueuses qui imposent des structures gigantesques et onéreuses, aussi bien publiques que privées. La bureaucratie est une vraie entrave à la participation de nombreux entrepreneurs et à l'efficacité de l'administration publique. La simplification et l'uniformisation des procédures, règles et formulaires sont non seulement possibles mais souhaitables.

## 5. La bonne gouvernance: un nouveau pari pour 2014-2020

5.1. Il existe deux visions s'agissant de l'importance et de l'influence de la bonne gouvernance pour la croissance économique mais celle selon laquelle la bonne gouvernance et l'existence d'institutions publiques efficaces sont une condition nécessaire à un développement économique soutenu fait de plus en plus d'adeptes. Le CESE se range également à cet avis.

5.2. Garantir la sécurité juridique et un système judiciaire indépendant et réguler de manière appropriée et stable diminue le gaspillage administratif et crée un sentiment de stabilité favorable à l'investissement, qui a une incidence directe sur la politique de cohésion.

5.3. L'inclusion du principe de bonne gouvernance dans la politique de cohésion, consacrée dans les principes de l'OCDE pour un investissement public efficace, répond à une nécessité transversale et est soutenue par le CESE. Il y a lieu de gommer les différences qui existent pour ce qui est de la facilité de mise en œuvre des projets et de création de nouvelles activités dans les différents États membres, car la faible gouvernance conditionne non seulement le marché intérieur mais aussi le marché unique, en entravant l'entrée d'opérateurs issus d'autres États membres.

5.4. L'on constate que dans certains États membres, il faut améliorer la coordination au niveau régional, voire instaurer une gouvernance régionale effective, niveau intermédiaire entre la gouvernance nationale et locale, qui soit à même d'esquisser des stratégies de niveau régional effectivement importantes pour le développement et la convergence des régions. Il arrive que l'État central n'octroie pas les pouvoirs requis aux collectivités régionales, qui en sont réduites au rôle de caisse de résonance du pouvoir politique national, sans aucune valeur ajoutée pour la région, alors que souvent il n'est pas capable d'interpréter les besoins et les priorités de ses territoires.

5.5. Au chapitre des préoccupations désormais consacrées en matière de bonne gouvernance, il ne faut pas oublier qu'une administration publique plus efficace ne s'obtient qu'en conjuguant la formation de ses cadres et une volonté politique de procéder à des changements nécessaires dans la réglementation.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(6)</sup> Règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission (JO L 74 du 14.3.2014, p. 1).

<sup>(7)</sup> JO C 44 du 15.2.2013, p. 23.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission relative à des systèmes de santé efficaces, accessibles et capables de s'adapter»**

[COM(2014) 215 final]

(2015/C 242/09)

**Rapporteur: M. José Isaías RODRIGUEZ GARCÍA CARO**

Le 4 avril 2014, 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 relative à des systèmes de santé efficaces, accessibles et capables de s'adapter»*

COM(2014) 215 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2014.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 206 voix pour et 10 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication à l'examen, sous réserve des observations formulées dans le présent document, et invite la Commission ainsi que les États membres à travailler de manière coordonnée, dans les meilleurs délais possibles, sur les orientations stratégiques exposées dans la communication objet du présent avis.

1.2. Le Comité estime que, dans l'intérêt d'un bien-être optimal des citoyens, les systèmes de santé des États membres de l'Union européenne doivent se fonder sur des principes et des valeurs tels que l'universalité, l'accessibilité, l'équité et la solidarité. Sans ces principes essentiels, nous ne pourrions pas faire progresser la dimension sociale de l'Europe; aussi convient-il qu'ils soient préservés et protégés dans toutes les politiques de l'Union européenne en rapport avec la santé des citoyens.

1.3. Le Comité a la ferme conviction que la crise économique qui frappe l'Union en général et plus particulièrement certains États membres ne peut se résoudre avec des mesures qui finissent par affaiblir le droit des citoyens européens à la protection de la santé. La santé, n'étant pas une marchandise, ne saurait en aucune manière être fonction du pouvoir d'achat des citoyens, et ce quels que soient les coûts et les prix des prestations de santé.

1.4. Pour renforcer l'efficacité des systèmes de santé, il faut garantir la valorisation des ressources en les utilisant de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible ainsi qu'en articulant le concept de qualité scientifique et technique avec celui d'efficacité et de durabilité, en tant que perspective essentielle qui doit présider à l'organisation des systèmes de santé et à la pratique des professionnels de santé, et ce toujours dans le respect maximal du patient.

1.5. Le Comité considère qu'en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, il est inacceptable que nous soyons forcés d'admettre que nous manquons de données comparables. Or, sans données valables et pertinentes, il n'est pas possible de progresser et de disposer d'indicateurs homogènes qui offrent la possibilité d'étayer la prise de décision et l'analyse scientifique. Le Comité invite instamment la Commission et les États membres à accélérer l'adoption d'un système d'indicateurs fiables permettant d'analyser des mesures au niveau de l'Union européenne et de les adopter.

1.6. Le CESE estime que la lutte contre les inégalités en matière de santé est une priorité. Les disparités qui existent dans les domaines social, économique et politique jouent un rôle déterminant dans la répartition des maladies. Il faut dès lors que les États membres s'engagent à garantir que les soins de santé soient dispensés sur une base égalitaire, indépendamment de la situation géographique, du sexe, du handicap, du niveau de revenus et de solvabilité financière, de l'âge, de la race ou de toute autre dimension, et à faire en sorte que cette prestation soit financée sur des fonds publics (fiscalité et assurance-maladie), à titre d'élément de solidarité dans la redistribution des ressources. Il nous apparaît nécessaire de maintenir une offre de services la plus large possible, à des coûts raisonnables, en évitant que le ticket modérateur soit un obstacle à l'accès des plus défavorisés.

1.7. De l'avis du CESE, les professionnels de la santé sont un élément essentiel des systèmes de santé. Une formation technique et scientifique de qualité élevée est indispensable pour pouvoir disposer de personnels ayant un niveau de formation élevé et capables de répondre efficacement aux besoins des citoyens de l'Union en matière de soins de santé. Le CESE croit également qu'il convient aussi d'être attentif aux aspects éthiques de leur formation et de les promouvoir.

1.8. Le CESE considère que la promotion des soins primaires, en tant qu'élément de base de l'assistance médicale qu'offrent les systèmes de santé, peut être un outil d'amélioration de leurs performances en la matière et une variable de correction des dépenses permettant un renforcement de leur viabilité financière sur la durée. La Commission doit jouer un rôle de coordination dans la transmission des expériences nationales entre les États membres.

1.9. Le CESE juge qu'il est nécessaire d'accomplir un effort de maîtrise des dépenses pharmaceutiques et de développement des nouvelles technologies, s'agissant d'éléments qui ont une influence décisive sur la durabilité des systèmes de santé. Les agences des États membres et de l'Union européenne doivent jouer un rôle déterminant dans l'évaluation de l'efficacité et de la sécurité que peuvent apporter en matière de santé les médicaments et les technologies introduites sur le marché.

1.10. Il convient de continuer à donner aux technologies de l'information et de la communication un rôle de plus en plus prépondérant dans les systèmes de santé des États membres, sans oublier que la dimension humaine doit rester au centre de la santé en ligne.

1.11. Afin de promouvoir une bonne gouvernance des systèmes de soins de santé dans l'ensemble de l'Union européenne et de garantir que l'avis des patients soit dûment pris en considération, il convient, dans le cadre de la collecte de données, du suivi et de l'évaluation concernant l'accessibilité, les performances et la capacité d'adaptation des systèmes de santé, de tirer pleinement parti du retour d'information donné par les patients et d'associer au processus, dans une participation pleine et active, leurs associations, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux.

## 2. Introduction

2.1. L'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que l'action de l'Union dans le domaine de la santé publique est menée dans le respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. De même, le paragraphe 7 dudit article dispose que les responsabilités des États membres incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées.

2.2. La marge de manœuvre ainsi laissée à l'Union pour son action sur les systèmes de santé des États membres se limite aux questions de santé publique visées à cet article du traité. Toutefois, dans son rôle de soutien, de financement et de coordination des efforts, la Commission peut apporter une forte valeur ajoutée à d'autres aspects liés aux soins de santé, qui permettent aux États de progresser dans la consolidation et l'amélioration de leurs systèmes de santé nationaux, lesquels sont basés sur une ensemble de valeurs européennes communes, telles que l'universalité, l'accès à des soins de bonne qualité, l'équité, la solidarité, ainsi qu'elles ont été mentionnées par le Conseil de l'Union européenne de juin 2006 <sup>(1)</sup>. Dans leur déclaration, les ministres de la santé des États membres ont conclu que les systèmes de santé constituaient une composante essentielle de l'infrastructure sociale européenne.

2.3. La communication de la Commission relève une série de difficultés, accentuées par la crise économique, auxquelles les systèmes de santé européens ont dû faire face. Elles tiennent, en résumé, à une hausse des coûts de santé, à un vieillissement progressif de nos sociétés et au développement consécutif des pathologies chroniques, ainsi qu'à la hausse de la demande de services de santé, à une répartition inégale des professionnels de santé, voire à leur pénurie dans certains États membres, et à un accès inéquitable aux soins de santé.

2.4. Dans cette perspective et sur la base des conclusions des Conseils de l'Union européenne de juin 2011 <sup>(2)</sup> et décembre 2013 <sup>(3)</sup>, la Commission a élaboré la communication sur laquelle le CESE est saisi d'une demande d'avis et que le Conseil de l'Union européenne de juin 2014 a accueillie favorablement dans les conclusions qu'il a adoptées sur la crise économique et les soins de santé <sup>(4)</sup>.

2.5. La communication propose une stratégie de l'Union européenne pour des systèmes de santé efficaces, accessibles et capables de s'adapter, qui fournit à l'Union des lignes directrices et des outils de supervision et d'évaluation, dans le respect des compétences des États membres. La stratégie ainsi proposée comprend les éléments suivants:

<sup>(1)</sup> JO C 146 du 22.6.2006, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 202 du 8.7.2011, p. 10.

<sup>(3)</sup> JO C 376 du 21.12.2013, p. 3.

<sup>(4)</sup> JO C 217 du 10.7.2014, p. 2.

2.5.1. un soutien au renforcement de l'efficacité des systèmes de santé, à trois niveaux: l'évaluation de l'efficacité des systèmes, la qualité des soins de santé et la sécurité des patients et, enfin, l'intégration des soins; l'amélioration de l'accessibilité des systèmes de santé, au moyen d'actions relatives au personnel de santé, à une utilisation efficace des médicaments par rapport à leur coût et à une application optimale de la directive 2011/24/UE; une meilleure capacité d'adaptation des systèmes de santé, selon trois axes: l'évaluation des technologies de la santé, le système d'informations sur la santé et la santé en ligne.

### 3. Observations sur le contexte de la communication

3.1. L'augmentation des coûts de la santé, le vieillissement de plus en plus marqué de la population et l'évolution de certaines maladies en pathologies chroniques, qui touchent essentiellement les personnes âgées, ne sont pas des problèmes qui se sont développés durant la dernière décennie. Il s'agit au contraire de situations qui datent de plusieurs dizaines d'années et ont été aggravées par la crise actuelle, du fait qu'elle a conduit à une réduction des ressources affectées à ce type de politiques. Aussi l'approche stratégique doit-elle être axée sur la question de savoir comment répondre avec l'efficacité et l'efficience requises aux besoins constants en ressources que les systèmes de santé présenteront ces prochaines années pour pouvoir prendre en charge une population de plus en plus âgée et qui aura de plus en plus besoin d'assistance, en raison de l'augmentation de l'espérance de vie.

3.1.1. La promotion de la santé et la prévention des maladies, en tant que mesures essentielles de protection de la santé, doivent jouer un rôle majeur dans nos systèmes de santé nationaux. Les coûts des soins de santé peuvent être réduits de manière significative grâce à des investissements dans l'éducation à la santé et la promotion d'un mode de vie plus actif et plus sain qui réduise l'obésité, le tabagisme et la consommation d'alcool. Un dépistage du cancer et des bilans de santé réguliers peuvent donner à davantage de personnes âgées la possibilité de profiter de leur retraite longtemps et dans un bon état de santé.

3.2. Le Comité estime lui aussi que les systèmes de santé des États membres de l'Union européenne doivent se fonder sur des principes et des valeurs tels que l'universalité, l'accessibilité pour tous, l'équité et la solidarité, lesquels garantissent que tous les citoyens de l'Union européenne ont droit à la protection de leur santé et aux soins de santé, que l'on veille à utiliser les services de santé de manière appropriée et en temps voulu pour obtenir les meilleurs résultats, qu'ils soient dispensés de manière égalitaire, indépendamment de la situation géographique, du sexe, du handicap, du niveau de revenus, de l'âge, de la race ou de toute autre dimension, et que l'on fasse en sorte que cette prestation soit financée sur des fonds publics (fiscalité ou assurance-maladie), à titre d'élément de solidarité dans la redistribution des ressources.

3.3. Nous estimons que la situation de crise économique qui touche l'Union européenne en général et certains États membres en particulier ne doit pas servir de prétexte pour creuser un fossé entre des citoyens de «première» et de «seconde classe», s'agissant du droit que nous avons tous à la protection de notre santé. À cet égard, le Comité doit également veiller à ce que, malgré les différences de capacité et de qualité de prestations de santé qui existent entre les États membres, celles-ci puissent couvrir les citoyens de l'Union européenne qui ne travaillent pas dans leur pays d'origine mais à titre transitoire à l'étranger. On ne peut parvenir à des systèmes de santé efficaces et viables si l'on omet de tenir compte de leurs destinataires. La santé, n'étant pas une marchandise, ne saurait en aucune manière être fonction du pouvoir d'achat des citoyens, quels que soient les coûts et les prix des prestations de santé.

3.4. Dans son avis <sup>(5)</sup> sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne» <sup>(6)</sup>, le CESE a fait valoir que «la Commission devait faire le meilleur usage des outils disponibles (par exemple méthode ouverte de coordination, analyses d'impact, programmes de recherche, indicateurs, coopération avec des organisations internationales) et doit envisager avec les États membres de nouvelles méthodes pour veiller à ce que les différentes politiques et actions de l'Union européenne tiennent compte des facteurs qui sont à l'origine ou en partie responsables des inégalités de santé parmi la population européenne». Nous reprenons à notre compte le contenu de cet avis et soutenons toutes les recommandations que le Comité y a formulées en vue de réduire les inégalités en matière de santé.

3.5. Dans son avis <sup>(7)</sup> sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le troisième programme d'action pluriannuel de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2014-2020 <sup>(8)</sup>, le CESE a eu l'occasion de se prononcer sur certains aspects de la communication. Nous réitérons à cet égard les observations formulées à propos de l'évaluation des technologies de la santé, de la formation des professionnels de santé et de la mise en place d'une médecine basée sur des données probantes et l'échange de bonnes pratiques.

<sup>(5)</sup> JO C 18 du 19.1.2011, p. 74.

<sup>(6)</sup> COM(2009) 567 final.

<sup>(7)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, p. 102.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 709 final.

3.6. Le Comité juge très important que le secteur de la santé soit inclus dans le semestre européen. La part qu'il représente dans le produit intérieur brut des États membres, le volume important de main-d'œuvre qu'il occupe et la capacité d'innovation qu'il développe sont des raisons suffisantes pour justifier cette inclusion. Toutefois, les recommandations qui résultent des évaluations du semestre européen doivent être effectuées sur la base du préalable qu'il ne faut pas sous-estimer les principes et valeurs qui sous-tendent le système de santé des États membres de l'Union européenne.

3.7. Renforcer l'efficacité du système de santé dans la seule perspective d'obtenir de bons résultats aurait pour effet de laisser de côté d'autres aspects qui, dans un contexte de ressources rares et de restrictions budgétaires, devraient être pris en considération. Ainsi, un système de santé efficace et de grande qualité permet d'optimiser la qualité des soins et les résultats obtenus par rapport aux ressources disponibles. En d'autres termes, il est impossible d'envisager de renforcer l'efficacité d'un système de santé sans tenir compte de son efficience. Garantir la bonne valorisation des ressources revient à les utiliser de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible, en articulant le concept de qualité scientifique et technique avec celui d'efficience et de durabilité, en tant que perspective essentielle qui doit présider à l'organisation des systèmes de santé et à la pratique des professionnels de santé.

3.8. Nous sommes favorables à ce que la Commission et les États membres travaillent à mettre en œuvre, au niveau de l'Union européenne, des indicateurs grâce auxquels il soit possible de mesurer l'efficacité des actions menées en matière de santé. Pour ce faire, les États membres doivent mettre en place des systèmes validés qui collectent les informations en toute transparence et objectivité, pour permettre une analyse d'ensemble de nature à faciliter les mesures de coopération destinées à réduire les inégalités qui existent entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci en matière de santé. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, il est inacceptable que nous soyons forcés d'admettre que nous manquons de données comparables. Or, sans données valables, pertinentes et appropriées, il n'est pas possible de progresser et de disposer d'indicateurs homogènes qui offrent la possibilité d'étayer la prise de décision et l'analyse scientifique.

3.9. L'utilité des indicateurs de santé dépend de leur fiabilité, qualité qui est un préalable obligé si l'on veut pouvoir procéder à des comparaisons. Dans sa communication, la Commission reconnaît ce manque de fiabilité, qui rend difficile la comparabilité des résultats obtenus. Aussi le Comité est-il favorable au système d'indicateurs essentiels de santé européens, qui fournit des données comparables sur la santé et les comportements ayant une incidence sur celle-ci, ainsi que sur les maladies et les systèmes de santé, et peut ainsi permettre à certains États d'améliorer leurs systèmes d'information et d'établir les indicateurs qui font actuellement défaut, en facilitant l'échange de bonnes pratiques de manière générale. De même, nous accueillons favorablement le cadre d'évaluation conjoint sur la santé, conçu par le sous-groupe «Indicateurs» du comité de la protection sociale.

3.10. Le Comité estime que la reconnaissance effective de l'universalité des soins de santé peut être compromise par des problèmes d'accessibilité au système de santé. Ce sont en effet toujours les segments de la population dont les revenus sont plus faibles qui sont les plus touchés par des problèmes d'accès. Si l'on veut réduire les inégalités en matière de santé, la première variable sur laquelle il faut agir est l'accessibilité. Le déploiement effectif des soins de santé primaire en milieu rural, l'existence de services d'urgence de proximité, la présence d'infrastructures appropriées de transport et de communication, l'accès aux prestations de médecine spécialisée et l'instauration de formules de ticket modérateur (modulées en fonction du niveau de revenu) sont quelques-uns des éléments qui sont essentiels pour garantir l'accès des citoyens aux services de santé et sur lesquels il faudra agir dans les États membres.

3.11. Le CESE partage les craintes de la Commission et reconnaît qu'en signant la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, nous nous devons également de prendre toutes les mesures appropriées pour garantir l'accès des personnes handicapées aux services de santé, notamment en veillant à ce que les installations soient accessibles pour ceux qui sont limités par un handicap.

3.12. Comme la Commission, le Comité estime qu'il est nécessaire de préserver des mécanismes de financement stables des services de santé. À cet égard, le financement mixte, reposant sur les cotisations et l'impôt, peut fournir un cadre pour la stabilité financière des systèmes de santé. Nous croyons que l'amélioration de la résistance ou de la capacité d'adaptation de ces systèmes est également liée à une gestion très professionnelle, basée sur des systèmes d'information efficaces, qui rendent possible un calcul précis des coûts des soins de santé. Tous ces éléments, conjugués à la présence d'un personnel de santé très qualifié et motivé, constituent le ciment qui assure la solidité et la stabilité d'un système de santé durable.

3.13. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les systèmes de santé de certains États membres est la pénurie de professionnels de santé. Cette pénurie est, de plus, aggravée par une importante migration de ces travailleurs vers d'autres États de l'Union et des pays tiers. Compte tenu de la diversité et de la complexité des raisons à l'origine de ce phénomène, nous estimons que le plan d'action proposé par la Commission devrait prévoir des mesures à même de rendre les professions de santé plus attractives pour les jeunes, afin non seulement d'augmenter le nombre de candidats aux formations y relatives mais aussi pour que l'exercice de ces professions soit intéressant tant du point de vue professionnel que sur le plan des conditions de travail et de salaire.

#### **4. Observations sur la stratégie de l'Union européenne pour des systèmes de santé efficaces, accessibles et capables de s'adapter**

4.1. Aujourd'hui, dans les sociétés plus avancées, l'évaluation de la performance du système de santé est notamment conçue comme un instrument qui permet aux prestataires de services de santé de rendre des comptes sur leur action vis-à-vis de leurs bénéficiaires et comme un outil de planification pour l'avenir. S'agissant d'aller plus loin dans les engagements pris avec la Charte de Tallinn, le Comité est favorable à ce que soient mis à la disposition des États membres des outils et une méthodologie grâce auxquels ils pourraient rapprocher leurs systèmes de santé et atténuer leurs inégalités internes et externes.

4.2. La sécurité des patients exige de réduire autant que faire se peut les risques inutiles de leur causer un dommage et se traduit par l'absence de lésions accidentelles imputables à des prestations de soins ou à des erreurs médicales. Promouvoir la sécurité du patient implique une gestion du risque, la notification, l'analyse et le suivi des incidents, ainsi que la mise en place de solutions en vue de réduire au minimum la menace qu'un incident ne se reproduise. Le CESE réaffirme les recommandations qu'il a formulées dans l'avis <sup>(9)</sup> sur la «Proposition de recommandation du Conseil sur la sécurité des patients, y compris la prévention des infections associées aux soins» <sup>(10)</sup> et les étend à tous les risques autres que ceux liés à des processus infectieux, en mettant un accent particulier sur la nécessité de notifier les effets secondaires et sur la prise de mesures pour y remédier. C'est dans cette direction qu'il conviendrait d'orienter les actions à entreprendre.

4.3. Nous considérons qu'il convient de coordonner la prise en charge médicale du patient entre tous les niveaux d'intervention, de manière à renforcer le rôle des soins primaires dans la détection et le traitement des problèmes de santé. Un bon réseau de médecine primaire, développé et très professionnel, permet de mieux cerner les problèmes de santé, d'éviter les actes inutiles de médecine spécialisée et de diminuer les coûts de soins de santé, en évitant une trop grande dépendance par rapport à la prise en charge en hôpital. La Commission doit jouer un rôle de coordination dans la communication des expériences nationales entre les États membres.

4.4. La proportion élevée que représentent les emplois du secteur de la santé dans la population active des pays de l'Union européenne est suffisamment élevée pour amener à considérer qu'une éventuelle pénurie de professionnels de santé constitue un problème d'ordre sanitaire. Si l'on veut éviter ce type de situation, la planification au niveau de la formation des professionnels de santé doit, même si elle est une compétence des États membres, faire l'objet d'un suivi et d'une analyse de la part de l'Union européenne, pour qu'elle puisse collaborer avec les États en vue de préserver une masse critique de personnel permettant de desservir une population qui a de plus en plus besoin de soins de santé. Le Comité estime que, pour développer les capacités éducatives et universitaires nécessaires, il faut également apporter un soutien financier.

4.5. Le CESE estime qu'une formation technique et scientifique de haute qualité est indispensable pour que l'on puisse disposer de professionnels hautement qualifiés, capables de répondre efficacement aux besoins des citoyens de l'Union en matière de soins de santé. Le CESE croit également qu'il convient aussi d'être attentif aux aspects éthiques de leur formation et de les promouvoir.

4.6. Les dépenses pharmaceutiques sont un des principaux facteurs qui ont une incidence sur le coût des soins de santé et leur durabilité. La prescription sur la base du principe actif (dénomination commune internationale de l'OMS), réalisée par mention de ce dernier en lieu et place du nom commercial du médicament concerné, constitue une option susceptible d'ouvrir la voie à une réduction de la facture pharmaceutique. Dans l'Union européenne, il existe, au sein de certaines organisations de santé, des exemples de ce mode de prescription qui peuvent servir d'expériences transposables dans d'autres États membres. Toutefois, toute mesure qui viendrait à être adoptée devra tenir compte des besoins en matière de recherche sur les nouveaux médicaments et du financement de ces activités.

<sup>(9)</sup> JO C 228 du 22.9.2009, p. 113.

<sup>(10)</sup> COM(2008) 837 final.

4.7. Le Comité approuve les observations que la Commission développe dans la communication à l'examen concernant l'application optimale de la directive 2011/24 UE <sup>(11)</sup> mais estime que ce n'est pas dans ce domaine que réside le principal problème rencontré par les citoyens en matière d'accessibilité de leurs systèmes de santé nationaux et qu'une telle application optimale de ce texte n'aura pas pour effet d'améliorer cet accès. Nous sommes d'avis que l'amélioration de l'accessibilité doit, dans le cadre de la communication, être axée en priorité sur le renforcement de la couverture médicale de la population, de manière qu'elle devienne universelle, sur la mise à disposition de l'éventail de services de santé qui soit le plus large possible à des coûts raisonnables et sur le souci d'éviter que le ticket modérateur n'empêche les plus défavorisés d'accéder à la santé. Assurer des soins de santé transfrontières sûrs et de qualité ne donne pas aux citoyens la garantie de recevoir, dans leur État d'origine, les soins de santé primaires.

4.8. La recherche et innovation médicale a pour effet de faire apparaître de nouvelles technologies de santé, pour que la médecine puisse relever les défis auxquels elle est confrontée sur le plan du diagnostic et de la thérapeutique. Vu le coût élevé de ces technologies et leur efficacité présumée, il s'impose de mettre en place un mécanisme solide pour les évaluer. Le Comité juge très intéressant que le Réseau européen d'évaluation des technologies de santé (EUnetHTA) apporte sa valeur ajoutée aux agences nationales et régionales des États membres, en favorisant les synergies et en facilitant la diffusion de ses évaluations.

4.9. L'utilisation des technologies de l'information dans la gestion des dossiers cliniques des patients représente un progrès qui doit s'étendre au-delà des murs des établissements de santé en tant que tels. La généralisation du dossier clinique numérique du patient, accessible à tout professionnel de santé qui le soigne, devrait être un objectif à atteindre, bien qu'il soit encore assez lointain aujourd'hui. L'Union européenne doit soutenir les systèmes d'information et de santé en ligne grâce auxquels le dossier clinique des citoyens peut les suivre dans leurs déplacements. Le dossier clinique numérique est un outil d'une grande utilité pour le patient mais représente aussi une gageure pour les administrations, dès lors qu'elles devront coordonner, dans leurs systèmes de santé, des applications compatibles qui donnent à tout professionnel de santé la possibilité de prendre connaissance des problèmes médicaux d'un citoyen, où qu'il se trouve. Le défi est colossal mais nous croyons que si nous parvenons à le relever, la santé des citoyens européens s'en trouvera améliorée.

4.10. Le CESE est d'avis qu'il est extrêmement important que les citoyens puissent avoir accès aux systèmes d'information numériques en matière de santé, pour pouvoir accéder à des informations sur les produits de santé à usage humain qui ont été approuvés par les autorités de réglementation, par exemple. Cette information doit être compréhensible, exacte, actualisée et fiable pour que le citoyen souhaitant y accéder puisse compléter celle fournie par le professionnel de santé qui le suit.

4.11. Dans le cadre de l'avis <sup>(12)</sup> relatif à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Plan d'action pour la santé en ligne 2012-2020 — des soins de santé innovants pour le XXI<sup>e</sup> siècle» <sup>(13)</sup>, le Comité a eu l'occasion de se prononcer sur le thème de la «santé en ligne». Nous reprenons à notre compte la phrase suivante de l'avis susmentionné: «La santé électronique doit favoriser la confiance mutuelle entre les patients et les professionnels, en évitant le risque d'impersonnalité et d'absence d'attention aux facteurs psychologiques. La dimension humaine doit être au centre de la santé en ligne». En ce sens, le Comité conclut en affirmant que le citoyen est au centre du système de santé.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

<sup>(11)</sup> JO C 175 du 28.7.2009, p. 116.

<sup>(12)</sup> JO C 271 du 19.9.2013, p. 122.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 736 final.

**Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil**

[COM(2014) 556 final — 2014/0255 (COD)]

**et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires**

[COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD)]

(2015/C 242/10)

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

Le 24 septembre, le 20 octobre et le 23 octobre 2014 respectivement, conformément aux articles 43, 114, 168, paragraphe 4, point b), et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil*

COM(2014) 556 final — 2014/0255 (COD),

et la

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires*

COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2015.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 208 voix pour, 4 voix contre et 16 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

### *1.1. Aliments médicamenteux*

1.1.1. Le CESE juge nécessaire et opportun de mettre à jour la réglementation européenne relative aux aliments médicamenteux pour animaux, afin d'assurer des conditions uniformes de fabrication, de commercialisation et d'utilisation de ces aliments, tout en protégeant la santé et le bien-être des animaux et en répondant aux attentes des consommateurs.

1.1.2. Le CESE est favorable à l'utilisation d'aliments médicamenteux, qui constituent un outil supplémentaire pour la production d'animaux sains et l'amélioration de la santé publique.

1.1.3. Le CESE se félicite que cette réglementation s'applique également à la fabrication, à la commercialisation et à l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux non destinés à la production d'aliments, dans la mesure où cela constitue un autre mode d'administration pour le traitement de ces animaux, notamment en cas de maladies chroniques.

1.1.4. Le CESE émet le vœu que les espèces mineures ou l'aquaculture, qui rencontrent un problème de disponibilité de médicaments vétérinaires, puissent avoir accès aux aliments médicamenteux et que l'on réduise dans toute la mesure du possible les obstacles à un système fluide de fabrication et de distribution. De même, le CESE apprécie que soit prévue la production anticipée afin de pouvoir mieux planifier les fabrications et minimiser les éventuels transferts. Ainsi, en aucun cas ne sera créé un stock inapproprié en raison des dates de péremption des produits médicamenteux.

1.1.5. Le CESE demande que le règlement valorise davantage le rôle du vétérinaire ou du professionnel qualifié et accrédité, qui connaît les réglementations existantes et qui est pleinement habilité à diagnostiquer et à prescrire le traitement le plus approprié dans l'intérêt de la santé et du bien-être des animaux ainsi que de la santé publique.



1.1.6. Le CESE considère que le vétérinaire ou le professionnel qualifié et accrédité est la seule personne qui, dans l'exercice de sa profession, doit fixer la durée de traitement nécessaire, laquelle ne peut être établie uniquement sur la base de règles rigides, compte tenu des différences existant entre les espèces, de leur état physiologique, des conditions d'administration, de la gravité de leur état, etc.

1.1.7. Le CESE est conscient du fait qu'il y aura transfert d'un principe actif contenu dans un aliment médicamenteux vers un aliment non cible. Pour autant, ce transfert doit s'effectuer conformément au principe ALARA [«As Low As Reasonably Achievable (aussi bas que raisonnablement possible)»].

1.1.8. Le CESE attire l'attention sur les différents systèmes de production et estime essentiel, s'agissant des transferts, de tenir compte des technologies existant dans ce secteur et de veiller à ce qu'ils ne risquent pas de générer de résistance aux antimicrobiens.

1.1.9. Le CESE estime nécessaire de mettre en place un système de gestion intégrée des produits inutilisés ou périmés, afin de contrôler les éventuels risques que ces produits pourraient représenter en termes de protection de la santé animale, de la santé humaine ou de l'environnement.

1.1.10. Le CESE souligne également la nécessité d'établir des critères, tels que des valeurs cibles, pour assurer une homogénéité appropriée des aliments médicamenteux.

1.1.11. Le CESE considère que les échanges réalisés au sein de l'Union risquent d'être affectés par la réglementation proposée et juge opportun d'assouplir celle-ci afin d'améliorer la compétitivité du secteur.

1.1.12. Le CESE observe que les vétérinaires ou professionnels qualifiés et accrédités doivent faire preuve de responsabilité en ne recourant pas à des traitements préventifs de routine à base d'antimicrobiens, même si de tels traitements peuvent s'avérer nécessaires dans certaines circonstances (de même qu'en médecine humaine), afin d'assurer la santé et le bien-être des animaux et partant la santé publique.

1.1.13. Le CESE considère que les besoins en matière de traitements préventifs aux antimicrobiens doivent être évalués au niveau de chaque État membre, en tenant compte des spécificités et des caractéristiques des systèmes de production, des espèces animales, de la situation sanitaire, de la disponibilité de médicaments, etc., propres à chaque pays.

1.1.14. Le CESE estime que cette proposition législative doit énumérer les équipements de protection individuelle nécessaires au travailleur pour éviter qu'il ne soit exposé à des agents chimiques en raison de la poussière générée lors du processus de fabrication et du risque d'inhalation de tels agents qui en résulte.

1.1.15. Le CESE recommande que les États membres mettent en place des programmes de formation spécifiques pour les travailleurs exposés à des agents chimiques.

1.1.16. Le CESE estime que le règlement devait laisser la possibilité aux États membres d'élaborer des actes d'exécution afin d'éviter aux petits exploitants agricoles produisant pour leur usage propre trop de charges administratives et de bureaucratie, sans toutefois compromettre les réglementations spécifiques sur la sécurité et l'hygiène des aliments médicamenteux.

## 1.2. Médicaments vétérinaires

1.2.1. La santé animale revêt une importance stratégique du fait de son impact sur la santé et le bien-être des animaux, la santé publique et la sécurité alimentaire ainsi que sur l'environnement et l'économie rurale. Aussi la disponibilité de médicaments vétérinaires autorisés est-elle essentielle pour permettre aux vétérinaires ou aux professionnels qualifiés et accrédités de disposer de suffisamment d'outils pour contrôler, prévenir et traiter les maladies animales.

1.2.2. À l'instar d'autres médicaments vétérinaires, les antibiotiques sont indispensables pour combattre les infections bactériennes chez les animaux. Le CESE considère que l'accès aux antibiotiques sûrs et efficaces est l'un des outils essentiels auxquels peuvent recourir les vétérinaires pour maintenir et rétablir la santé et le bien-être des animaux, ainsi que la santé publique.

1.2.3. C'est pourquoi le CESE accueille favorablement l'objectif poursuivi par cette proposition législative, qui vise à élaborer un ensemble de règles actualisées et proportionnées et à assurer la disponibilité de médicaments vétérinaires, dans le but ultime de préserver la santé animale, la santé publique, la sécurité alimentaire et l'environnement. Ce principe devrait également être suivi pour garantir la disponibilité d'antibiotiques en médecine vétérinaire.

1.2.4. Le marché des médicaments vétérinaires présente des particularités et des spécificités qui diffèrent de celles des médicaments à usage humain, raison pour laquelle le CESE juge tout à fait opportun que cette proposition législative s'applique uniquement aux médicaments vétérinaires. Dans cet esprit, s'il convient de veiller à la cohérence des principes, leur mode d'application doit quant à lui être totalement adapté aux conditions du secteur.

1.2.5. Le CESE estime que la réglementation actuelle comporte des entraves bureaucratiques importantes pour l'industrie, ce qui a une incidence négative sur la nécessaire innovation. C'est pourquoi il accueille favorablement l'introduction de règles simplifiées en ce qui concerne les procédures d'autorisation ainsi que la surveillance ultérieure, la modification des autorisations de mise sur le marché, etc., dont le but est de réduire ces entraves bureaucratiques, même si la proposition présente des aspects encore susceptibles d'améliorations.

## 2. Contenu essentiel des propositions

### 2.1. *Aliments médicamenteux*

2.1.1. La proposition définit les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché et d'utilisation des aliments médicamenteux pour animaux au sein de l'Union européenne.

2.1.2. À cet effet, elle établit les définitions à appliquer, parmi lesquelles il convient de mettre en avant les suivantes:

- «aliment médicamenteux»: mélange d'un ou de plusieurs médicaments vétérinaires ou produits intermédiaires et d'un ou de plusieurs aliments pour animaux, prêt à être directement administré aux animaux sans transformation;
- «produit intermédiaire»: mélange d'un ou de plusieurs médicaments vétérinaires et d'un ou de plusieurs aliments pour animaux, destiné à être utilisé pour la fabrication d'un aliment médicamenteux;
- «exploitant du secteur de l'alimentation animale»: personne physique ou morale chargée de garantir le respect des prescriptions du règlement dans l'entreprise du secteur de l'alimentation animale qu'elle contrôle;
- «fabricant de mélanges mobile»: exploitant du secteur de l'alimentation animale dont l'unité de production d'aliments pour animaux consiste en un véhicule spécialement équipé pour la fabrication d'aliments médicamenteux.

2.1.3. Il convient de juger très positivement l'inclusion des aliments médicamenteux pour animaux dans le champ d'application du règlement (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du Conseil et du règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil relatif aux aliments composés pour animaux, les aliments médicamenteux pour animaux étant donc considérés comme faisant partie de ces aliments composés.

2.1.4. Le domaine des aliments médicamenteux pour animaux est étendu aux espèces animales non destinées à la production de denrées alimentaires, comme les animaux de compagnie.

2.1.5. La proposition de règlement avalise l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux en tant qu'instrument valable et très utile en termes de santé animale et de santé publique. Elle fait également valoir leur utilité pour des systèmes productifs hautement compétitifs au sein de l'Europe.

2.1.6. L'élevage au sein de l'Union européenne et les divers systèmes de production présents dans les États membres occupent une place importante. Aussi est-il nécessaire de se doter d'outils, tels que les aliments médicamenteux pour animaux, afin d'améliorer la compétitivité de ce secteur.

2.1.7. Les annexes du règlement à l'examen énoncent toutes les conditions requises pour que les exploitants produisent des aliments médicamenteux pour animaux qui soient sûrs et homogènes et qui garantissent un risque minimal de contamination croisée.

2.1.8. Selon la proposition législative à l'examen, les aliments médicamenteux pour animaux qui sont importés par l'Union européenne doivent répondre aux mêmes exigences réglementaires que celles prévues par ce règlement.

2.1.9. Le futur règlement souligne la nécessité que les aliments médicamenteux soient élaborés à partir de médicaments vétérinaires autorisés et que la compatibilité de tous les composants utilisés soit garantie aux fins de la sécurité et de l'efficacité du produit.

## 2.2. Médicaments vétérinaires

2.2.1. La proposition législative concerne tant les exigences en matière de données que les procédures d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires. Elle s'applique également à l'emballage et à l'étiquetage, à la fourniture et à la surveillance de la sécurité sur le marché (pharmacovigilance) ainsi qu'aux aspects relatifs au contrôle et à l'utilisation des médicaments vétérinaires.

2.2.2. La proposition introduit une nouveauté en étendant la procédure d'autorisation centralisée, de sorte que tout médicament vétérinaire puisse faire l'objet d'une demande d'autorisation. En outre, pour éviter d'inutiles charges administratives et financières, l'évaluation de la demande d'autorisation ne devra être réalisée qu'une fois.

2.2.3. La proposition introduit une simplification importante de la réglementation, en réduisant les informations devant obligatoirement figurer sur l'étiquetage et les récipients et en offrant la possibilité d'utiliser des pictogrammes et abréviations harmonisés.

2.2.4. La période de protection applicable à la documentation technique présentée en vue de l'obtention ou de la modification d'une autorisation de mise sur le marché est réglementée et prolongée en ce qui concerne les marchés limités et les nouveaux antibiotiques.

2.2.5. La Commission européenne est habilitée à fixer des prescriptions concernant l'interdiction ou les restrictions d'utilisation de certains antibiotiques en médecine vétérinaire.

2.2.6. Les médicaments vétérinaires doivent être autorisés avant de pouvoir être mis sur le marché, à l'instar des médicaments à usage humain. Pour cela, il convient de fournir des données en vue de prouver la qualité de la production, la sécurité (pour les animaux, les consommateurs et l'environnement), ainsi que l'efficacité clinique. En outre, s'agissant du traitement des animaux de production, il faut fournir des données garantissant la sécurité du consommateur.

2.2.7. Les quatre procédures d'obtention d'une autorisation de mise sur le marché d'un médicament vétérinaire (procédure centralisée, procédure décentralisée, procédure de reconnaissance mutuelle et procédure nationale) sont maintenues sous réserve de quelques modifications. Le règlement établit également un système de modification des termes des autorisations de mise sur le marché, qui tient compte du niveau de risque. De même, il introduit une démarche de pharmacovigilance fondée sur les risques. Il institue une procédure pour l'harmonisation des résumés des caractéristiques des produits.

2.2.8. Le règlement définit également les conditions applicables aux médicaments vétérinaires homéopathiques, ainsi qu'aux aspects touchant à la fabrication, à la fourniture et à l'utilisation, entre autres.

## 3. Observations générales

### 3.1. Aliments médicamenteux

3.1.1. Le CESE soutient la proposition de règlement, ainsi que la volonté de la Commission d'harmoniser les exigences relatives aux aliments médicamenteux pour animaux dans tous les États membres.

3.1.2. Le CESE rappelle qu'il convient de ne pas imposer d'exigences en matière de fabrication d'un niveau tel qu'il soit difficile de les respecter pour les industries productrices d'aliments pour animaux. La contamination croisée est un état de fait dans ce secteur et l'on ne peut se contenter d'imposer un niveau d'exigences impossible à respecter d'un point de vue technique et inadapté aux risques existant en matière de santé animale.

3.1.3. Le CESE considère que l'élevage occupe une place importante dans l'agriculture de l'Union et que, par conséquent, il faut offrir aux éleveurs et aux fabricants d'aliments pour animaux un éventail d'outils adéquats qui leur permettent d'obtenir une compétitivité élevée sur le marché. La réglementation de l'utilisation et de la fabrication des aliments médicamenteux pour animaux est nécessaire, mais elle doit à son tour s'adapter à la technologie appliquée aujourd'hui dans ce secteur.

3.1.4. Selon l'analyse d'impact effectuée par la Commission, une réglementation relative aux aliments médicamenteux aura une incidence positive sur la rentabilité et la croissance économique du secteur de la fabrication des aliments médicamenteux pour animaux, compte tenu également des applications innovantes des médicaments vétérinaires.

La santé publique et la santé des animaux devraient ainsi être améliorées, tant dans les États membres affichant actuellement des normes insuffisamment strictes que dans les États membres aux normes prohibitives.

3.1.5. Il importe d'établir pour les aliments médicamenteux destinés aux animaux des niveaux de transfert fondés sur les connaissances de la Commission et conformes au principe ALARA, et reposant sur les meilleures techniques de fabrication utilisées dans ce secteur.

3.1.6. Le CESE observe que cette réglementation inclut certaines formes de production, telles que les fabricants de mélanges mobiles, qui doivent respecter les principes de sécurité alimentaire et d'homogénéité des aliments médicamenteux pour éviter un niveau élevé de transferts et partant mieux contrôler ceux-ci.

3.1.7. Le CESE estime souhaitable que les exigences de ce règlement n'entravent pas le commerce intracommunautaire. Il convient en conséquence de faciliter ces échanges commerciaux.

3.1.8. Le CESE rappelle qu'il existe dans les divers États membres des espèces mineures pour lesquelles on ne dispose actuellement que d'un nombre limité d'options thérapeutiques. Il y a donc lieu de ne pas aggraver encore cette situation par de nouvelles entraves à la production anticipée d'aliments médicamenteux destinés à ces espèces.

### 3.2. *Médicaments vétérinaires*

3.2.1. Le CESE estime que les procédures d'autorisation des médicaments vétérinaires doivent être définies de manière à éviter des retards inutiles lors de l'introduction effective sur le marché des différents États membres souhaitant autoriser ces médicaments, ainsi qu'à faciliter le règlement rapide des différends entre autorités compétentes.

3.2.2. Le CESE estime que le cadre réglementaire doit encourager la recherche, le développement technologique et l'innovation dans le domaine des médicaments vétérinaires, pour permettre de répondre aux besoins et aux défis sanitaires auxquels les différentes espèces et modèles de production en vigueur en Europe sont confrontés.

3.2.3. Historiquement, il existe un problème de manque de disponibilité de médicaments vétérinaires pour certaines espèces animales, appelées «espèces mineures», ainsi qu'un manque d'indications concrètes concernant d'autres espèces (usages mineurs) qui revêtent une importance particulière sur le plan socio-économique en Europe.

3.2.4. Face à cette situation, il s'avère nécessaire de mener au niveau européen une politique permettant de favoriser une réelle disponibilité de médicaments vétérinaires pour les espèces mineures et les usages mineurs, en garantissant la qualité, la sécurité et l'efficacité de ceux-ci, tout en veillant à ce que leur développement soit économiquement viable pour les entreprises du secteur de la santé animale.

3.2.5. Le CESE accueille avec satisfaction la mise en œuvre d'une réduction des charges administratives via une simplification des exigences en matière d'étiquetage, la pharmacovigilance vétérinaire, la modification des conditions d'autorisation et la possibilité d'accorder une autorisation de mise sur le marché pour une durée illimitée.

3.2.6. Le CESE approuve l'introduction d'un système électronique de dépôt des demandes, ainsi que le principe d'une base de données centrale de l'Union européenne, qui facilitera l'échange d'informations entre l'industrie et les agences et aura un impact positif sur la réduction des entraves administratives.

3.2.7. De même, les mesures visant à améliorer le fonctionnement du système de pharmacovigilance vétérinaire auront un effet positif sur la réduction des entraves administratives, tout en garantissant la sécurité des médicaments, raison pour laquelle le CESE juge très appropriée l'approche fondée sur les risques.

3.2.8. L'un des objectifs de la révision de la législation est d'améliorer le fonctionnement du marché unique. Cela doit se faire sans compromettre d'autres objectifs comme la réduction de la charge administrative et le renforcement de la disponibilité des médicaments. Pour atteindre ces objectifs, la procédure d'harmonisation des résumés des caractéristiques des produits devrait être efficace et respecter les principes de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle.

3.2.9. Le nouveau cadre réglementaire devrait stimuler l'innovation et le développement de nouveaux médicaments, notamment d'antibiotiques, d'où la nécessité de disposer d'un cadre législatif qui garantisse une certaine prévisibilité et repose sur des bases scientifiques, en prenant toujours en compte le «principe de précaution».

3.2.10. Lorsqu'il s'agit de combler un vide thérapeutique, la proposition législative devrait promouvoir l'utilisation de médicaments vétérinaires enregistrés dans l'Union européenne, plutôt que le recours à des médicaments autorisés pour l'usage humain. Les médicaments vétérinaires disposent d'un profil de sécurité et d'efficacité éprouvé dans la pratique. Cette option constitue un avantage appréciable par rapport à l'utilisation de médicaments à usage humain, qui n'ont pas fait la preuve de leur sécurité et de leur efficacité en ce qui concerne leur utilisation sur des animaux. En outre, cet aspect revêt une importance particulière dans le cadre de la résistance aux antimicrobiens, étant donné que la proposition actuelle autorise l'utilisation d'antibiotiques à usage humain comme première option lorsqu'il existe un vide thérapeutique.

#### 4. Observations particulières

##### 4.1. *Aliments médicamenteux*

4.1.1. L'article 2, «Définitions», nécessite une clarification des termes suivants utilisés dans le document: «substance active», «aliment pour animaux non ciblés», «fabricant de mélanges mobile» et «fabricant de mélanges dans l'exploitation». Ces termes sont importants pour l'élaboration de la législation. En outre, il convient de veiller à ce que la terminologie soit suffisamment précise pour ne pas entrer en contradiction avec les dénominations existantes et prévues dans des réglementations nationales.

4.1.2. Il convient d'accorder un délai plus raisonnable pour les prescriptions vétérinaires pour pouvoir appliquer le traitement sans porter atteinte à la sécurité animale. Dès lors, il faudrait prolonger d'une durée appropriée le délai actuel de trois semaines.

4.1.3. Le vétérinaire ou le professionnel qualifié et accrédité doit, dans l'exercice de sa profession, indiquer la durée des traitements à appliquer, les quantités appropriées, les délais d'attente, etc., en se basant sur les données fournies sur le résumé des caractéristiques du produit. Ces instructions feront partie de la prescription d'aliments médicamenteux délivrée par le vétérinaire officiel. L'éleveur doit suivre la prescription en vérifiant la cohérence de ces instructions avec les informations figurant sur la fiche technique du produit. En cas d'incohérence, la responsabilité du producteur n'est pas engagée. Le traitement des animaux relève de la compétence du vétérinaire, qui connaît et est responsable de l'état de la portée. Obliger le producteur à respecter strictement les informations de la fiche technique du produit impliquerait, de fait, qu'il assume les obligations et les responsabilités du vétérinaire.

4.1.4. Il convient d'autoriser l'usage préventif d'antimicrobiens, tout en le limitant aux cas strictement nécessaires et dûment justifiés. En aucun cas, leur utilisation de routine à des fins de prévention ne doit être autorisée. En outre, il y a lieu de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'hygiène et de manipulation.

4.1.5. Le CESE invite à préciser à quelles réglementations se réfèrent les prescriptions relatives à la qualité de l'eau et aux matériaux utilisés pour la fabrication des conduites. En ce qui concerne les tolérances admises en matière d'étiquetage, il convient de n'opérer aucune différenciation entre les produits, puisque tous sont soumis à la même procédure d'autorisation et aux mêmes exigences, sans aucune distinction.

4.1.6. Un défaut d'étiquetage peut être dû à une erreur technique ou d'analyse (imprécision de la mesure en raison de la méthode analytique utilisée ou du type et du contenu de la substance active), et cela peut se produire qu'il s'agisse d'aliments pour animaux contenant un antimicrobien ou pas. De plus, le risque d'erreur que comportent les méthodes d'analyse servant à déceler les antimicrobiens dans les aliments pour animaux est plus élevé que pour d'autres substances, ce qui indique que la probabilité que cela se reproduise est moindre et que, dès lors, une tolérance aussi réduite ne se justifie pas.

4.1.7. En outre, le CESE apprécie que l'homogénéité du produit soit déjà assurée dans les tests effectués pour l'autorisation de ces produits.

4.1.8. La disposition selon laquelle les aliments médicamenteux contenant la dose journalière de médicament vétérinaire doivent être incorporés dans au moins 50 % de la ration journalière est contraignante dans la pratique et devrait être élargie comme suit: «Les aliments médicamenteux contenant la dose journalière de médicament vétérinaire doivent correspondre à au moins 50 % de la ration journalière d'un aliment complet ou d'un aliment complémentaire pour animaux (matière sèche)».

##### 4.2. *Médicaments vétérinaires*

4.2.1. L'obligation d'attendre six mois entre une procédure nationale et le dépôt d'une demande de reconnaissance mutuelle pourrait créer des problèmes en cas de crise dans le domaine de la santé animale ou de la santé publique. C'est pourquoi il faudrait prévoir la possibilité de déroger à cette période de six mois minimum lors de circonstances exceptionnelles. De même, pour éviter des retards dans les procédures, un délai devrait être fixé pour la conclusion des procédures décentralisées et des procédures de reconnaissance mutuelle par l'État membre de référence.

4.2.2. Il convient d'encourager le développement de médicaments vétérinaires pour toutes les espèces animales au moyen d'une extension de la protection de l'investissement et de l'innovation, non seulement pour les espèces mineures, mais pour toutes les espèces. Il serait donc souhaitable d'étendre la période de protection des données pour toutes les espèces, y compris lorsqu'une extension des conditions d'autorisation est accordée collectivement pour plus d'une espèce.

4.2.3. Les différentes espèces animales et les différentes maladies requièrent diverses voies d'administration, ce qui nécessite différentes formes pharmaceutiques (par exemple liquides, solides, gels, solutions injectables, etc.). Un changement de forme pharmaceutique nécessitant un développement quasi complet du produit, une protection devrait être accordée pour cet investissement.

4.2.4. Les exigences relatives à l'étiquetage devant figurer sur le conditionnement primaire et sur l'emballage extérieur devraient être assouplies afin d'inclure, outre l'information obligatoire, d'autres informations facultatives, susceptibles de présenter de l'intérêt pour les destinataires.

4.2.5. Les avantages liés à l'utilisation des moyens électroniques ne seront effectifs que si l'on applique une procédure unique, harmonisée dans tous les États membres, utilisant le même format pour toutes les procédures et applicable à la totalité d'entre elles.

4.2.6. La procédure d'harmonisation du résumé des caractéristiques du produit doit être une procédure purement administrative, ne donnant pas lieu à la réévaluation des produits qui ont fait la preuve de leur sécurité et de leur efficacité sur le marché pendant de nombreuses années, afin d'éviter un surcroît de travail superflu.

4.2.7. La proposition législative pourrait avoir un impact négatif sur le développement de nouveaux antibiotiques en médecine vétérinaire, dans la mesure où elle ne garantit pas l'existence d'un marché prévisible, stable et transparent représentant une incitation pour les entreprises.

4.2.8. Il serait souhaitable d'établir un système de classification pour les médicaments utilisés en raison d'un vide thérapeutique, en privilégiant l'utilisation de médicaments vétérinaires enregistrés au sein de l'Union européenne et en limitant l'utilisation des médicaments à usage humain aux seuls cas pour lesquels il n'existe pas de solution de substitution en médecine vétérinaire.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**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 — «Vers une économie de la donnée prospère»**

[COM(2014) 442 final]

(2015/C 242/11)

**Rapporteuse: M<sup>me</sup> Anna NIETYKSZA**

Le 16 juillet 2014, 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 — “Vers une économie de la donnée prospère”»*

[COM(2014) 442 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 7 janvier 2015.

Lors de sa 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 213 voix pour, 1 voix contre et 11 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE prend bonne note de la communication de la Commission, qui appelle à mettre en place sur le territoire de l'Union européenne une économie de la donnée prospère et donc une économie numérique qui tire parti des technologies de l'information. Le plan d'action coordonné à cette fin devra contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe. Le CESE attire l'attention sur la nécessité d'élaborer un plan d'action détaillé.

1.2. Le programme de l'UE «Horizon 2020» ainsi que les programmes nationaux de financement de la recherche, de l'innovation et de leur déploiement joueront un rôle important pour la réalisation de ces objectifs ainsi que le soutien à l'entrepreneuriat et à l'innovation sectorielle.

1.3. Le CESE souligne que la généralisation des technologies de l'information dans l'ensemble des domaines de la vie sociale, économique, culturelle et éducative ouvre de très grandes possibilités de développement. Les possibilités de développement offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC) concernent non seulement les sociétés et les grandes entreprises européennes mais également les petites, moyennes et microentreprises innovantes.

1.4. Afin d'exploiter pleinement ces possibilités, il convient de soutenir la recherche et le développement liés aux technologies de l'information dans le domaine des sciences tant techniques qu'économiques et sociales. La Commission européenne et les États membres doivent mettre au point des mécanismes efficaces de financement public de la recherche ainsi que des incitations au financement privé de cette recherche. Le CESE déplore la réduction sensible des crédits prévus pour le financement de l'infrastructure numérique dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, et demande résolument que soient tirées les conclusions qui s'imposent. Dans ce contexte, le nouveau plan d'investissement présenté par le président de la Commission, M. Jean-Claude JUNCKER, en décembre 2014, qui vise à mobiliser au moins 315 milliards d'EUR sous forme d'investissements publics et privés supplémentaires dans des domaines essentiels, tels que les infrastructures numériques, constitue une réponse politique particulièrement bienvenue.

1.5. Afin d'assurer à l'économie de la donnée la possibilité de se développer sans encombre, il convient d'assurer un cadre juridique adéquat, des stratégies et des moyens de protection des données personnelles et de la sécurité des informations, et également de mettre en place une stratégie européenne en matière de cybersécurité. La protection et la sécurité des informations accroissent la confiance des consommateurs et la solidité du circuit économique pour les entrepreneurs.

1.6. Le CESE souligne qu'en matière de protection des données et de sécurité des informations, une coopération est requise entre les administrations européennes et nationales, les organismes de réglementation des communications électroniques ainsi que ceux de protection des consommateurs et de la concurrence.

1.7. Le CESE recommande à la Commission de soutenir toutes les actions visant à la réalisation des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe, car elles contribuent à jeter les bases de l'économie de la donnée et notamment à développer une infrastructure rapide de haut débit et de services d'informatique en nuage interopérables, fiables et accessibles à tous, à traiter les données massives («big data»), à mettre en œuvre l'internet des objets et les nouveaux réseaux de communication électronique (NGN) recourant notamment aux technologies en cours de développement de cinquième génération et des générations suivantes.

1.8. Les technologies numériques apparaissent et créent de nouvelles valeurs non seulement dans l'économie mais également dans tous les domaines de la vie sociale et culturelle. C'est la raison pour laquelle il importe au plus haut point de développer les compétences numériques de l'ensemble de la société, notamment des personnes âgées et aussi des personnes menacées d'exclusion sociale, économique et culturelle pour des raisons de santé, de revenu ou d'éducation. Il y a lieu de déployer à grande échelle des programmes et des méthodes éducatifs modernes, s'agissant notamment de préparer les travailleurs à se requalifier et à acquérir de nouvelles compétences.

1.9. L'administration publique devra être en mesure, au cours des prochaines années, d'exploiter au mieux les données numériques ainsi que les voies de communication électronique afin d'accroître la pertinence de son action, de coopérer largement avec les citoyens et de tirer parti de la participation active de ces derniers. Une telle participation est conditionnée par des services publics conçus de manière pertinente ainsi que par des données ouvertes rendues accessibles dans des formats lisibles par ordinateur dans tous les secteurs de l'économie et de l'administration. Le CESE recommande la mise en place à grande échelle de formations afin d'accroître les compétences numériques des agents des administrations, et notamment celles qui leur permettent de définir des services modernes ainsi que de commander et d'utiliser les services d'experts et de spécialistes.

1.10. Le CESE recommande également que l'administration publique permette la réutilisation des informations du secteur public, et rendre ces dernières accessibles sous la forme de données ouvertes dans les formats lisibles par ordinateur en prenant les mesures de précaution nécessaires. Les possibilités de réutiliser les informations du secteur public revêtent une importance toute particulière pour les petites et moyennes entreprises européennes.

## **2. Synthèse et contexte de la communication de la Commission**

2.1. L'économie de la donnée, et de manière générale l'économie numérique, représente pour les États membres de l'Union européenne un domaine d'une importance stratégique sur le plan économique. Les données en format numérique constituent aujourd'hui la base des activités de tous les secteurs de l'économie, de l'administration publique, de la culture, de la sécurité sociale et des soins de santé. Leur utilisation novatrice constitue la principale source de croissance de la productivité de l'économie de l'Union.

2.2. La généralisation des données en format numérique, qu'elles aient été créées sous cette forme ou qu'elles proviennent de la numérisation de données à partir d'autres formats, ainsi que la facilité à les transmettre et à les traiter permettent aujourd'hui de considérer ces données comme de nouvelles, et très précieuses, ressources naturelles pour la société et l'économie.

2.3. Aujourd'hui, on crée, on collecte et on traite des données numériques dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. Il existe d'ores et déjà un nombre sans cesse croissant d'entreprises novatrices pour lesquelles les données numériques constituent la base et le principal domaine d'activité. Les données géographiques et de géolocalisation constituent un élément particulièrement précieux pour l'économie de la donnée.

2.4. Le segment du marché informatique qui se développe le plus rapidement est celui des données massives («big data»). D'après les analyses effectuées par IDC, ce segment maintiendra au cours de la période 2012-2017 un rythme annuel moyen de croissance d'environ 27 % (c'est-à-dire six fois supérieur à celui du marché des TIC considéré dans son ensemble) et grâce à cette croissance, dès 2017, la valeur du marché mondial des technologies et des services de données massives devrait atteindre les 23,7 milliards d'EUR. L'on peut s'attendre également à une croissance très forte dans le secteur des services d'informatique en nuage.

2.5. Au vu du développement des solutions et des applications relatives à l'internet des objets, s'agissant notamment des infrastructures des villes intelligentes, il convient de s'attendre dans les toutes prochaines années à une augmentation très importante des volumes de données qu'entraîne le développement de l'internet des objets. D'après les prévisions des sociétés d'analyse, les équipements de type «objet intelligent» relevant du domaine de l'internet des objets atteindront à l'horizon 2020 dans le monde entier les 26 milliards d'exemplaires, dépassant plusieurs fois le nombre d'ordinateurs connectés à l'internet. Aussi bien les entreprises que les administrations publiques devront composer avec cette croissance spectaculaire du volume de données et l'exploiter avec créativité.



2.6. Un autre aspect extrêmement important est de garantir que l'économie des États membres de l'UE soit en mesure de tirer profit du potentiel économique très important lié aux données massives et à l'internet des objets, dont devraient bénéficier les entreprises innovantes fournissant des solutions dans ces domaines ainsi que les sociétés de tous les autres secteurs de l'économie de l'Union, qui pourront les utiliser dans leur domaine d'activité.

2.7. Dans sa communication, la Commission européenne attire l'attention sur la nécessité de mettre en place un environnement permettant le fonctionnement de l'informatique en nuage, des infrastructures des systèmes informatiques à haute performance (HPC) ainsi que des plates-formes et services exploitant ces solutions. D'après les estimations de la Commission <sup>(1)</sup>, d'ici à 2020, les services en nuage peuvent contribuer à créer 2,5 millions de nouveaux emplois en Europe et à accroître le produit intérieur brut (PIB) des États membres de l'UE de 160 milliards d'EUR.

2.8. La Commission estime qu'un élément essentiel du développement réside dans l'innovation fondée sur les données (DDI — «data-driven innovation»), c'est-à-dire sur la capacité des entreprises et de l'administration publique à faire usage de manière créative des informations provenant d'analyses des données améliorées et notamment de celles mises à disposition dans le cadre de la réutilisation des informations du secteur public. L'ouverture des données et leur mise à disposition en vue de les réutiliser peuvent procurer aux pays de l'UE des avantages économiques d'environ 40 milliards d'EUR par an, tandis que tous ceux qui découlent directement ou indirectement de l'application et de l'utilisation des informations du secteur public dans l'économie de l'UE à 27 sont estimés à 140 milliards d'EUR par an <sup>(2)</sup>.

2.9. La Commission européenne souligne que cela exigera le travail de spécialistes hautement qualifiés, une large application des données ouvertes ainsi que la mise en place d'un cadre juridique approprié relatif à la propriété des données, à leur protection et aux modalités de leur mise à disposition.

2.10. Le programme de l'UE «Horizon 2020» ainsi que les programmes nationaux de financement de la recherche et de l'innovation joueront un rôle important pour la réalisation de ces objectifs ainsi que le soutien à l'entrepreneuriat et à l'innovation sectorielle.

2.11. Par différents moyens, la Commission européenne soutiendra l'entrepreneuriat numérique en Europe, entre autres en promouvant le principe du libre accès aux données, en facilitant l'accès à l'informatique en nuage, en encourageant la mise en relation et la coopération des incubateurs locaux de données ainsi qu'en développant les aptitudes et les compétences numériques, entre autres dans le cadre de l'initiative «Une grande coalition sur les compétences et les emplois numériques».

### 3. Observations générales

3.1. Globalement, le CESE reconnaît et approuve les caractéristiques d'une économie de la donnée prospère telles que les propose la communication de la Commission à l'examen. Comme l'indique cette dernière, l'analyse des données améliore les résultats, les procédures et les décisions, stimulant ainsi l'innovation et l'élaboration de nouvelles solutions et permettant également de prévoir les tendances et de se préparer aux événements futurs. Le CESE attire toutefois l'attention sur le fait que la communication à l'examen ne formule pas clairement la stratégie d'action de la Commission pour créer une économie de cette nature dans l'UE.

3.2. Le CESE fait valoir l'importance de certaines des actions que cette dernière propose s'agissant de développer les infrastructures, entendues au sens large, qui sous-tendent le fonctionnement d'une économie de la donnée, et plus particulièrement:

- de disposer des infrastructures indispensables et fiables qui assurent l'interopérabilité des systèmes de collecte, de traitement et d'exploitation des données, et notamment des infrastructures exploitant largement les solutions efficaces et sûres et les services en nuage,
- de disposer d'ensembles de données fiables de haute qualité,
- de mettre en place les conditions et le cadre adéquats sur le plan juridique, organisationnel et éducatif ainsi que les conditions de travail qui permettent à différents acteurs de coopérer afin d'assurer un niveau adéquat de compétences et de créer des solutions reposant sur une utilisation novatrice des données,
- de promouvoir les politiques et de mettre en place le cadre juridique qui stimulent une utilisation innovante des données ouvertes accessibles dans des formats lisibles par ordinateur dans tous les secteurs de l'économie et de l'administration.

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission intitulée «Exploiter le potentiel de l'informatique en nuage» [COM(2012) 529 final].

<sup>(2)</sup> Communication intitulée «L'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente» [COM(2011) 882 final].

#### 4. Observations particulières

4.1. Le CESE soutient le développement et l'exploitation des mécanismes et des moyens prévus par le programme «Horizon 2020», notamment ceux qui permettent d'accéder à des solutions de plate-forme de services de type PaaS (plateformes fournies sous forme de services), SaaS (logiciels fournis sous forme de services), IaaS (infrastructures fournies sous forme de services) et autres, qui se fondent sur des solutions publiques, privées et hybrides d'informatique en nuage.

4.2. Le CESE approuve les actions visant à réaliser la stratégie européenne en matière d'informatique en nuage, comme il l'a exprimé dans ses avis antérieurs sur ce thème.

4.3. Concernant la création de partenariats public-privé de type contractuel (PPPC) proposée par la Commission, le CESE soutient de tels partenariats, mais estime qu'il est essentiel de formuler clairement des stratégies à long terme et des politiques corrélées de recherche, de développement et de financement.

4.4. Le CESE attire l'attention sur la nécessité d'assurer un financement adéquat des travaux de recherche et d'application dans les domaines qui connaîtront le développement le plus rapide dans les prochaines années et qui revêtent un caractère essentiel pour le maintien de la compétitivité internationale de l'économie de l'Union. Il s'agit avant tout du traitement des données massives, de l'Internet des objets et des nouveaux réseaux de communication électronique (NGN) recourant notamment aux technologies en cours de développement de cinquième génération et des générations suivantes, ainsi que des questions de cybersécurité.

4.5. Le CESE insiste sur l'importance de la précision et la fiabilité des résultats du traitement des données massives et des systèmes d'analyse de données et de recherche. Dès lors, il importe de soutenir les travaux de recherche et de mise en œuvre, notamment dans le domaine de la recherche sémantique, de l'analyse des données géospatiales et du traitement rapide des données massives. En raison de la tendance, observée auprès des États membres et du Conseil, à opérer des coupes budgétaires (de 9 à 1,4 milliard), il faut absolument garantir des moyens financiers appropriés destinés aux travaux de recherche.

4.6. Le financement des travaux de développement et d'innovation des entreprises et notamment des jeunes pousses dans l'économie numérique est très important au regard de la faiblesse persistante des mécanismes financiers adaptés à ces besoins. Le financement des secteurs des nouvelles technologies doit consister à associer habilement les moyens financiers du programme «Horizon 2020» et des autres principaux programmes recherche de l'UE, les enveloppes budgétaires des États membres, ainsi qu'à inciter les entreprises privées à une coopération stratégique par le biais de partenariats public-privé de type contractuel.

4.7. Pour tirer pleinement profit du potentiel offert par une économie de la donnée, la requalification des travailleurs revêt une grande importance, afin que ces derniers disposent des capacités professionnelles nécessaires dans les nouveaux métiers et secteurs de l'économie émergents. Cela revêt une importance d'autant plus marquée que d'après les prévisions, en 2020, 80 % des emplois exigeront des connaissances et des compétences numériques.

4.8. Le CESE estime qu'il est nécessaire d'accorder une plus grande importance à une éducation qui fournisse à tous les compétences numériques appropriées ainsi que les capacités d'utiliser les équipements et les services numériques, toujours plus répandus dans la vie économique et sociale, dans l'administration et la culture. Cette éducation doit couvrir toutes les étapes et formes des parcours de formation, de l'enseignement initial à la formation continue.

4.9. Le CESE fait valoir la nécessité d'élaborer de nouveaux cadres et moyens de réglementation adaptés aux changements qui se profilent et correspondant aux besoins du développement d'une économie de la donnée.

4.10. Dans le cadre des politiques réglementaires, et pour faire suite à son avis sur la gouvernance de l'Internet (TEN/549), le CESE estime qu'il y a lieu de prêter une attention particulière à la gestion de la chaîne de valeur d'Internet afin de garantir que l'ensemble des fournisseurs de services et de contenus qui participent à cette chaîne de valeur puissent obtenir une participation aux bénéfices des services et des produits numériques qui corresponde aux investissements qu'ils ont consentis.

4.11. Le CESE attire l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre efficacement les mécanismes décrits et prévus et notamment ceux du règlement relatif à l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (eIDAS) qui visent à renforcer la confiance dans l'économie numérique en garantissant des bases juridiques européennes cohérentes pour les transactions électroniques entre les entreprises, les particuliers et les pouvoirs publics.

4.12. Il est d'autant plus important, dans ce contexte, de dénoncer l'impasse apparente dans laquelle sont tombées les négociations interinstitutionnelles relatives au règlement sur la protection des données, qui est bloqué depuis des mois au Conseil sans qu'aucune solution ne soit en vue, au détriment évident de toutes les parties prenantes, et notamment sur des aspects très pertinents pour le plein développement du potentiel d'une économie de la donnée.

4.13. Ce nouveau cadre réglementaire doit, d'une part, assurer aux entreprises actives sur le marché la possibilité de se développer et soutenir l'innovation et la compétitivité, et, d'autre part, garantir la sécurité du circuit économique, la protection des droits des consommateurs et celle de leur vie privée. Les questions de cybersécurité revêtent une importance toute particulière, car les réseaux informatiques et l'informatique en nuage feront transiter une quantité sans cesse croissante de données très importantes du point de vue économique et social, et notamment des données sensibles, par exemple à caractère médical.

4.14. Le CESE fait observer que la communication à l'examen n'attache que relativement peu d'attention aux questions de propriété des données et aussi à la nécessité d'élaborer de nouvelles solutions de protection de la propriété intellectuelle adaptées aux besoins de l'économie numérique et notamment des industries créatives qui constitueront dans les prochaines années l'un des secteurs à fort développement.

4.15. Le CESE est disposé à coopérer avec d'autres organisations, afin notamment de renforcer la confiance des consommateurs dans les services de l'économie numérique, de définir les programmes et stratégies à long terme ainsi que les programmes éducatifs qui favoriseront leur réalisation.

Bruxelles, le 21 janvier 2015

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures que l'Union peut prendre au regard de l'effet combiné des mesures antidumping ou compensatoires et des mesures de sauvegarde (codification)**

[COM(2014) 318 final — 2014/0164 (COD)]

(2015/C 242/12)

Le 20 octobre 2014, le Parlement européen 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 règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures que l'Union peut prendre au regard de l'effet combiné des mesures antidumping ou compensatoires et des mesures de sauvegarde (codification)»

[COM(2014) 318 final — 2014/0164 (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 504<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), a décidé, par 219 voix pour, 1 voix contre et 10 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, 21 janvier 2015

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Henri MALOSSE

---







ISSN 1977-0936 (édition électronique)  
ISSN 1725-2431 (édition papier)



**Office des publications de l'Union européenne**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**FR**