



### Sommaire

#### I Résolutions, recommandations et avis

##### RÉSOLUTIONS

###### Comité des régions

###### 115<sup>e</sup> session plénière des 3—4 décembre 2015

2016/C 051/01	Résolution sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 . . . . .	1
---------------	--	---

##### AVIS

###### Comité des régions

###### 115<sup>e</sup> session plénière des 3—4 décembre 2015

2016/C 051/02	Avis du Comité européen des régions — Une vision territoriale pour 2050: quel avenir? . . . . .	8
2016/C 051/03	Avis du Comité européen des régions — Agenda européen en matière de migration . . . . .	14
2016/C 051/04	Avis du Comité européen des régions — Normes de rémunération du travail au sein de l'Union européenne . . . . .	22
2016/C 051/05	Avis du Comité européen des régions — Le rôle de l'économie sociale dans la relance de la croissance économique et la lutte contre le chômage . . . . .	25
2016/C 051/06	Avis du Comité européen des régions — La dimension locale et régionale de l'économie du partage . . . . .	28
2016/C 051/07	Avis du Comité européen des régions — Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne . . . . .	34

2016/C 051/08	Avis du Comité européen des régions — La dimension locale et régionale de l'accord sur le commerce des services (ACS) . . . . .	39
2016/C 051/09	Avis du Comité européen des régions — L'avenir de la Convention des maires . . . . .	43
2016/C 051/10	Avis du Comité européen des régions — Contribution au bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats» . . . . .	48

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## RÉSOLUTIONS

## COMITÉ DES RÉGIONS

115<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 3—4 DÉCEMBRE 2015

**Résolution sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2016**

(2016/C 051/01)

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

- vu la communication de la Commission européenne relative au «Programme de travail de la Commission pour 2016 — L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle» et l'accord de coopération entre le Comité européen des régions et la Commission européenne,
- vu ses résolutions du 9 juillet 2015 sur les priorités pour le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 et du 4 juin 2015 sur ses priorités pour le sixième mandat 2015-2020,
- vu les principes de subsidiarité et de proportionnalité,

**Emploi, croissance, investissement et politique de cohésion**

1. accueille favorablement les propositions de la Commission pour 2016 consistant à présenter une nouvelle approche relative à la mise en œuvre du principe de développement durable visé à l'article 3, paragraphe 3, du traité UE, en tenant compte du réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations unies (ODD); deux autres options pourraient être envisagées pour cette nouvelle approche: l'intégration des ODD dans une stratégie Europe 2030 révisée ou dans une nouvelle stratégie en matière de développement durable;
2. souligne qu'une telle démarche doit revêtir une solide dimension territoriale et que les collectivités locales et régionales doivent être associées à son élaboration et à sa mise en œuvre dans le cadre du semestre européen, de manière à en garantir l'efficacité ainsi que la légitimité et la responsabilité démocratiques; cette demande est à mettre en relation avec l'appel du Comité des régions (CdR) à l'élaboration d'un livre blanc sur la cohésion territoriale, qui s'appuierait sur le travail d'analyse des interactions entre l'agenda territorial 2020 et la stratégie Europe 2020 entrepris par la présidence luxembourgeoise; propose également dans ce contexte de rendre obligatoire la réalisation d'une évaluation de l'impact territorial lors des analyses d'impact de la Commission européenne;
3. invite instamment la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Commission à accorder la priorité aux projets auxquels participent des pouvoirs locaux et régionaux, y compris les groupes de projets de petite et moyenne dimension, et s'engage à promouvoir et à contrôler le FEIS à l'échelon local et régional; fait observer que les prêts du FEIS ne sont pas intéressants dans tous les pays, étant donné qu'il ne les propose pas aux collectivités locales et régionales à des conditions plus avantageuses que celles qui ont déjà cours dans certains États membres;
4. accueille favorablement la volonté de la Commission de simplifier la mise en œuvre de la politique de cohésion et considère que les efforts de simplification doivent s'inscrire dans une approche globale à la fois pour les bénéficiaires et pour les autorités de gestion; le Comité suivra étroitement les travaux du groupe à haut niveau sur la simplification et y contribuera;

5. demande avec insistance à la Commission d'engager rapidement un dialogue avec le Comité sur les aspects territoriaux du réexamen du cadre financier pluriannuel, afin de garantir que toutes les politiques de l'Union européenne contribuent à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union;
6. fait observer que la volonté d'axer le budget de l'Union européenne sur les résultats présuppose également de donner une suite ambitieuse aux conclusions que le groupe de haut niveau sur les ressources propres devrait remettre d'ici peu. Étant donné que les effets dudit budget se font principalement sentir au niveau local et régional, les collectivités territoriales doivent — notamment par l'intermédiaire du CdR — jouer également un rôle majeur dans l'élaboration de propositions substantielles et détaillées en vue d'une révision du système budgétaire européen, dont le CdR espère qu'elle sera présentée par la Commission en 2016;
7. encourage une nouvelle fois la Commission à relancer le débat sur le thème «le PIB et au-delà» et à examiner s'il est nécessaire et possible de concevoir des indicateurs complémentaires en matière de bien-être et de développement durable;
8. déplore que le programme de travail de la Commission pour 2016 ne fasse pas référence au programme urbain de l'Union européenne, étant donné l'impérieuse nécessité d'adopter une approche plus intégrée des politiques et de la législation européennes en la matière; réitère à cet égard sa demande d'élaboration d'un livre blanc sur le programme urbain de l'Union européenne;
9. invite la Commission à s'intéresser à la proposition de la présidence luxembourgeoise d'adopter une «convention transfrontalière européenne» visant l'établissement de dispositions spécifiques dans les régions frontalières, et demande à être activement associé à l'examen des obstacles transfrontaliers que prépare actuellement la Commission;
10. réitère sa demande à la Commission de publier un livre vert sur la mobilité dans les régions confrontées à des défis géographiques et démographiques;
11. invite la Commission à publier un livre blanc sur les zones rurales en vue de développer le potentiel considérable que recèlent ces dernières en matière de croissance et d'emploi, y compris dans un contexte urbain-rural; réaffirme la nécessité d'une simplification de la politique agricole commune et attend avec impatience le rapport sur le fonctionnement du marché des produits laitiers, pour lequel le Comité a déjà formulé des recommandations extrêmement précises;
12. appelle la Commission à concevoir un plan d'action précis sur la croissance bleue et réclame la création d'une communauté de la connaissance et de l'innovation consacrée à l'économie bleue, en tant que mesure supplémentaire en faveur du développement des compétences et du transfert des idées issues de la recherche marine vers le secteur privé;
13. soutient les démarches de la Commission visant à faciliter le recours à des instruments financiers innovants; souligne que de tels instruments doivent être simplifiés davantage encore et invite instamment la Commission à adopter, dans le cadre d'un dialogue étroit avec les représentants des villes et des régions, de la BEI et des partenaires sociaux, toutes les solutions juridiques nécessaires pour éviter la répétition des erreurs commises au début de la période de programmation 2007-2013;

### **Développement durable**

14. examinera attentivement le nouveau train de mesures relatives à l'économie circulaire, et notamment le plan d'action et la nouvelle proposition législative portant modification de la législation européenne sur les déchets, ainsi que son incidence sur les collectivités locales et régionales;
15. invite la Commission à encourager une plus grande coopération à l'échelon européen dans le domaine énergétique et à reconnaître explicitement le rôle et la contribution des collectivités locales et régionales dans les politiques relatives à l'union de l'énergie, particulièrement en ce qui concerne les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la microproduction d'énergie, la mise en œuvre du marché intérieur de l'énergie, les infrastructures énergétiques et les politiques de diversification ainsi que les technologies énergétiques innovantes; exprime sa volonté de prendre une part active au forum consacré aux infrastructures énergétiques et de coopérer avec les régulateurs européens de l'énergie;
16. invite la Commission à prendre en considération les points de vue et les attentes des consommateurs, ainsi que l'expérience et les meilleures pratiques des collectivités locales et régionales, au moment de concevoir la nouvelle structure du marché de l'énergie, et se tient prêt à contribuer activement aux travaux du Forum des citoyens pour l'énergie;

17. se félicite que la Commission promeuve une initiative, même si ce n'est pas une initiative législative, en faveur d'une stratégie spatiale pour l'Europe et espère qu'elle soutiendra le marché des applications technologiques spatiales, afin de favoriser la création de petites et moyennes entreprises (PME) dans ce secteur; demande à cet égard que les collectivités locales et régionales soient davantage associées aux phases de programmation et de mise en œuvre de la stratégie spatiale pour l'Europe;

18. demande à la Commission de soutenir les initiatives locales et régionales dans le cadre de la campagne en faveur de «villes résilientes face aux risques», menée par les Nations unies par l'intermédiaire de leur «cadre de Sendai», et l'invite une nouvelle fois à intégrer fermement le renforcement de la résilience dans ses politiques de développement dès lors que, d'un point de vue économique, il serait beaucoup plus efficace d'agir maintenant que d'essayer de rendre résilientes les infrastructures existantes;

19. accueille favorablement la décision de la Commission de fusionner la gestion de la Convention des maires et de l'initiative «Les maires s'adaptent» (Mayors Adapt), et se dit prêt à contribuer activement, à élargir et à promouvoir, à l'échelle mondiale, la nouvelle Convention des maires intégrée en faveur du climat et de l'énergie; réaffirme cependant que les autres formes de coopération locale et régionale ne devraient pas être négligées;

20. déplore l'absence de référence claire, dans le programme de travail, au programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020, tel qu'adopté par le Parlement européen et le Conseil<sup>(1)</sup>; invite en particulier la Commission à mettre en œuvre le quatrième objectif prioritaire de ce programme d'action, qui consiste à tirer le meilleur profit de la législation de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement en améliorant sa mise en œuvre; se félicite de l'initiative relative aux rapports sur l'environnement envisagée dans le cadre du programme REFIT, mais réitère son invitation à élaborer une nouvelle directive sur l'accès à la justice pour les questions environnementales ainsi qu'une proposition sur les inspections environnementales et l'application de la législation en matière d'environnement<sup>(2)</sup>;

21. constate avec inquiétude que l'évolution démographique, la crise sociale et économique et la concentration géographique des flux migratoires peuvent aggraver les disparités qui existent déjà, sur le plan de la santé, entre les régions d'Europe et devenir un obstacle à l'existence de systèmes de santé efficaces, accessibles et capables de s'adapter et invite la Commission à commander une étude sur ces différents paramètres de la question et les moyens par lesquels les régions européennes peuvent transformer ce défi en une chance à saisir;

22. invite la Commission à prendre des mesures dans le domaine du gaspillage alimentaire en fixant un objectif d'au moins 30 % de réduction des déchets alimentaires à l'horizon 2025, notamment du fait que nombre de collectivités locales et régionales en Europe ont besoin d'orientations et de sécurité juridique lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les mesures et initiatives visant à réduire le gaspillage alimentaire;

23. réitère ses appels pour que soit pris en considération, dans les mesures, dispositifs de financement et priorités de l'Union européenne, l'effet cumulatif des villes petites et moyennes, dont la population est comprise entre 5 000 et 100 000 habitants, étant donné qu'elles représentent environ 56 % des villes;

### Marché intérieur

24. invite instamment la Commission à soumettre rapidement ses propositions d'initiatives relatives à la mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique; souligne que l'incidence territoriale des mesures en la matière devrait être pleinement évaluée;

25. insiste sur le fait que la mise en œuvre du marché unique numérique revêt une importance capitale pour les collectivités territoriales; invite la Commission à faire état régulièrement des progrès réalisés dans la lutte contre la fracture numérique, en particulier à l'échelon régional et local;

26. se félicite de l'intention de la Commission de réviser la directive sur les services de médias audiovisuels et demande que la dimension et les spécificités régionales soient prises en considération;

27. insiste sur la nécessité d'une stratégie de soutien au développement des infrastructures dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, notamment dans les zones rurales, reculées et, d'une manière plus générale, dans les zones en retard de développement, sachant que les services de connectivité à haut et très haut débit peuvent représenter un puissant levier de croissance;

<sup>(1)</sup> Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013.

<sup>(2)</sup> CDR 1119-2012; CDR 593-2013.

28. se félicite de l'accent mis par la Commission sur la libération du potentiel de l'économie collaborative ou du partage et attend qu'elle présente rapidement des propositions en faveur d'une approche coordonnée des règles applicables en la matière, qui tienne compte du rôle fondamental des collectivités locales et régionales et de la nécessité de veiller au respect des droits des consommateurs;

29. soutient les démarches entreprises par la Commission en vue de lever les obstacles réglementaires que rencontrent les PME et les jeunes entreprises et accueille favorablement son intention de proposer une initiative visant à donner une deuxième chance aux entrepreneurs après une faillite; souligne la contribution majeure des collectivités régionales et locales à l'émergence de solides écosystèmes entrepreneuriaux et insiste donc sur la nécessité de les intégrer dans la gestion de la politique relative aux PME, et notamment dans le réseau de représentants des PME;

30. invite la Commission à poursuivre ses efforts en faveur de l'établissement d'une union des marchés des capitaux et réaffirme la nécessité de limiter au maximum la charge administrative résultant des futures actions réglementaires ainsi que d'éviter une prise de risque excessive et une instabilité sur les marchés financiers;

31. salue l'intention de la Commission de présenter un plan d'action sur la taxe sur la valeur ajoutée, de mettre en œuvre des normes internationales relatives à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices et de préciser, dans le cadre de la révision prévue pour 2016 de la directive de l'Union européenne relative à la TVA, les conditions dans lesquelles la non-imposition des dispositifs de coopération intercommunale de droit public qui ne sont pas soumis aux règles de passation de marchés publics pourrait être considérée comme conforme au droit de l'Union;

32. prend acte de l'annonce faite par la Commission du retrait de sa proposition actuelle concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, qu'il avait accueillie favorablement; se demande toutefois dans quelle mesure l'intention qu'a la Commission de remplacer sa proposition actuelle par des «propositions en vue d'une approche par étapes pour avancer vers une assiette commune obligatoire pour l'impôt sur les sociétés» ne préjuge pas du résultat de la consultation publique actuellement menée sur ce thème;

33. déplore profondément le fait que la Commission ne fournisse aucune explication à sa décision de repousser l'adoption du train de mesures sur la mobilité des travailleurs, supposé être l'une des initiatives phare visant à la fois à lutter contre le dumping social et le tourisme social et à renforcer les droits sociaux en Europe, et dont le CdR estime qu'elle devrait comporter une révision de la directive sur le détachement des travailleurs;

34. espère que la proposition de la Commission permettra de mieux relever les défis liés à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, en particulier en ce qui concerne la participation des femmes au marché du travail, notamment en révisant la directive de 2010 sur le congé parental, en remédiant au blocage institutionnel relatif à la directive sur le congé de maternité et en présentant une stratégie concrète pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne;

35. demande à la Commission de proposer une révision de la directive concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail, ainsi qu'une directive sur les troubles musculo-squelettiques liés au travail;

36. souligne que la stratégie pour des compétences nouvelles en Europe doit mettre l'accent sur les efforts renouvelés à accorder à la modernisation des systèmes européens d'enseignement supérieur ainsi que sur les propositions visant à garantir que tous les citoyens de l'Union européenne aient le droit et la possibilité d'atteindre un niveau minimal d'instruction et de compétences, à atteindre l'excellence et à stimuler l'innovation dans l'éducation et dans l'enseignement et la formation professionnels (EFP), en promouvant l'enseignement des compétences numériques et le rôle de l'éducation dans la lutte contre la radicalisation des jeunes;

### **Union économique et monétaire**

37. salue la volonté de la Commission d'améliorer la responsabilité démocratique du système de gouvernance économique de l'Union européenne, qui ne serait pas complète sans la participation des pouvoirs infranationaux;

38. invite la Commission à évaluer l'incidence des nouvelles règles du SEC 2010 sur la capacité d'investissement des collectivités locales et régionales;

39. prend acte des initiatives de la Commission portant sur la transition de la phase 1 à la phase 2 de l'achèvement de l'UEM, y compris le livre blanc prévu pour le printemps 2017; souligne qu'il convient de statuer séparément sur chaque étape du processus de mise en œuvre;

40. signale que pour améliorer la dimension sociale de l'UEM, il est essentiel de s'attaquer aux disparités régionales et indique qu'il convient d'ajouter des indicateurs de disparités régionales au tableau de bord d'indicateurs sociaux de l'UEM;

### **Justice, droits fondamentaux et migration**

41. considère que la gouvernance à multiniveaux permet de traiter les problèmes de protection des droits fondamentaux dans la pratique et contribue au processus de construction et de maintien d'une Europe des citoyens;

42. estime qu'une confiance mutuelle est indispensable à l'efficacité de la coopération transfrontière des services de maintien de l'ordre, étant donné que le terrorisme et la radicalisation, la criminalité organisée et la cybercriminalité sont par nature transnationaux et nécessitent une réponse au niveau de l'Union européenne; salue l'engagement de la Commission à accorder une attention accrue au développement de la coopération opérationnelle et des outils nécessaires à ces fins;

43. prend acte de l'accent mis sur les principes de solidarité et de responsabilité dans l'agenda européen en matière de migration et ses initiatives d'application; insiste sur le fait que ces principes et le respect des droits de l'homme, ainsi que les capacités des pouvoirs locaux et régionaux, doivent être au centre de toutes les politiques de l'Union européenne en matière de migration ainsi que de leur adoption et mise en œuvre par les États membres;

44. constate l'augmentation du financement de l'Union européenne consacré à la gestion de la crise des réfugiés et demande à la Commission d'effectuer une analyse de sa valeur ajoutée et du degré d'utilisation de ces fonds, en particulier dans le cas des collectivités locales et régionales; souligne la nécessité d'une plus grande rapidité dans la fourniture et l'allocation de financements pour la gestion de la migration et de l'intégration; invite instamment la Commission à veiller à ce que les collectivités locales et régionales qui accueillent et hébergent actuellement des réfugiés reçoivent rapidement les ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins immédiats des réfugiés;

45. accueille favorablement les initiatives annoncées visant à remédier aux faiblesses de la réglementation de l'Union européenne en matière d'asile et à présenter un système cohérent et durable de relocalisation et de réinstallation à l'échelle de l'Union européenne; se félicite dans ce contexte qu'il soit prévu d'adapter le règlement de Dublin en vue d'assurer une répartition plus équilibrée des charges sur la base de quotas fixes et équitables; souligne que les dispositions de la procédure de Dublin, qui ont été adoptées d'un commun accord, restent en vigueur et que tous les États membres de l'Union européenne doivent respecter les règles de l'Union européenne en matière d'accueil et de procédure;

46. fait valoir l'impérieuse nécessité de mieux protéger les frontières extérieures de l'Union européenne; souligne qu'il convient d'éviter toute mesure portant atteinte au principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen; reconnaît néanmoins aussi que, dans des circonstances exceptionnelles, il est possible de pratiquer des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne pour garantir un espace de liberté, de sécurité et de justice; demande instamment à la Commission de prendre également en compte la nécessité de nouvelles initiatives visant à faciliter l'intégration des réfugiés, par exemple l'établissement de «partenariats pour la migration et l'intégration» entre les collectivités territoriales des pays d'origine et des pays de destination;

47. prend acte de la proposition de la Commission d'établir une liste des pays d'origine sûrs et s'engage à prendre part à l'élaboration de politiques et à échanger des bonnes pratiques aux niveaux régional et local par l'intermédiaire de ses comités consultatifs paritaires et de ses groupes de travail, en associant les sept pays figurant sur la liste proposée par la Commission;

48. invite la Commission à élaborer des politiques de retour efficaces, à mettre en œuvre promptement dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des migrants qui ne sont pas éligibles à l'asile et peuvent être renvoyés en toute sécurité. Ces politiques sont nécessaires pour garantir que les ressources sont destinées en priorité à ceux qui en ont réellement besoin et afin d'éviter de créer de nouveaux conflits sociaux pouvant ouvrir la voie à l'extrémisme;

### **Politique commerciale de l'Union européenne**

49. salue la proposition de la Commission visant à instaurer un nouveau système juridictionnel des investissements pour le PTCI et toutes les autres négociations commerciales en cours et à venir; se félicite en particulier du fait que la nouvelle proposition consacre le droit des gouvernements de réglementer, mais demande néanmoins davantage de précisions sur la manière dont ce système va améliorer la situation par rapport à l'actuel mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE);

50. invite instamment la Commission à procéder, avant l'ouverture de négociations commerciales, à des analyses d'impact portant sur les possibles effets économiques, sociaux et environnementaux des accords commerciaux, notamment sur les PME, les consommateurs, des secteurs économiques spécifiques, les droits de l'homme et les pays en développement; souligne en particulier la nécessité de clarifier si le PTCI peut avoir des incidences sur les services publics locaux et à quel moment;

51. regrette que la dimension régionale et locale soit continuellement omise dans les négociations commerciales et invite la Commission à réparer cet oubli dans sa nouvelle stratégie en matière de commerce et d'investissement; dans ce contexte, demande à la Commission d'associer le CdR au processus de négociation de l'ACS, notamment en lui garantissant un accès aux documents de négociation semblable à celui dont il bénéficie pour le PTCI;

### **Stabilité et coopération à l'extérieur de l'Union européenne**

52. souligne l'urgence de trouver une solution pacifique aux conflits en Libye, en Syrie et en Ukraine; propose d'associer les collectivités locales et régionales à la diplomatie interpersonnelle; réaffirme sa volonté de contribuer à la mise en œuvre de la réforme en faveur de la décentralisation en Ukraine et suggère d'intensifier les liens de coopération entre les collectivités locales et régionales européennes et libyennes à des fins de renforcement des capacités et de développement territorial, y compris avant la mise en œuvre intégrale d'un accord interne global;

53. salue l'intention de la Commission de fournir un cadre plus ciblé au soutien de la stabilisation et du développement démocratique des pays partenaires dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage; insiste pour que la nouvelle politique adopte une approche territoriale et prévoie un soutien au processus de décentralisation dans ses objectifs stratégiques; s'engage à contribuer à cette approche par l'intermédiaire de ses deux plateformes de coopération, à savoir l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) et la Conférence des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental (CORLEAP);

54. se félicite de l'intention de la Commission de poursuivre ses efforts en vue de la concrétisation des perspectives d'adhésion à l'Union européenne des pays candidats; demande instamment à la Commission d'examiner plus en détail la situation de l'autonomie régionale et locale dans les pays concernés par l'élargissement dans le cadre de ses rapports d'avancement sur l'élargissement, thématique sur laquelle se concentreraient les travaux des comités consultatifs paritaires et des groupes de travail;

55. accueille favorablement la politique proposée pour l'après-Cotonou et l'intention de la Commission d'accroître la cohérence de la politique extérieure; insiste sur la nécessité de renforcer la démocratie locale et les capacités administratives dans la politique de développement ainsi que de promouvoir l'intégration régionale dans les zones partenaires et une coopération au développement décentralisée avec ces dernières;

56. exhorte la Commission à prendre en compte, lors de l'examen des réponses à la consultation publique, la provenance des différentes contributions et à établir une distinction entre celles qui représentent des intérêts particuliers et celles qui représentent des intérêts généraux, catégorie à laquelle appartiennent notamment les contributions des collectivités locales et régionales; souligne l'importance que revêt la prise en compte de ces perspectives différentes, notamment aux fins d'évaluer la nécessité de réaliser une analyse d'impact territorial en lien avec des propositions législatives spécifiques;

### **Citoyenneté et gouvernance**

57. souligne que les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle déterminant dans le recensement des règles européennes qui s'accompagnent de lourdeurs administratives, y compris celles qui peuvent découler de leur transposition et de leur application; réitère son appel pour que soit mentionnée la contribution du CdR au processus législatif dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», compte tenu du rôle institutionnel privilégié du Comité s'agissant du principe de subsidiarité et de l'impact territorial de la législation de l'Union européenne;

58. insiste une nouvelle fois pour que les représentants des collectivités locales et régionales, élus démocratiquement, et les associations qui les représentent puissent déroger aux règles du registre de transparence de l'Union européenne visant à réglementer l'accès des lobbyistes aux institutions européennes;

59. salue l'intention de la Commission d'étendre les «dialogues avec les citoyens» et sa détermination à combler le fossé entre l'Union européenne et ses citoyens; réaffirme qu'il va continuer à promouvoir la transparence et la responsabilité démocratique dans le processus décisionnel de l'Union ainsi que la communication décentralisée sur les politiques européennes ayant une incidence sur les collectivités territoriales afin d'accroître la légitimité de l'Union européenne et de sa législation;



- 
60. suit avec grand intérêt la révision du règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne et fait valoir qu'une révision complète est nécessaire afin que cet instrument puisse être à la hauteur de sa fonction et de ses mérites potentiels;
61. charge son président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Parlement européen, au Conseil et au président du Conseil européen.

Bruxelles, le 3 décembre 2015.

*Le Président*  
*du Comité européen des régions*  
Markku MARKKULA

---

## AVIS

## COMITÉ DES RÉGIONS

115<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 3—4 DÉCEMBRE 2015**Avis du Comité européen des régions — Une vision territoriale pour 2050: quel avenir?**

(2016/C 051/02)

**Rapporteur:** Oldřich VLASÁK (République tchèque, ECR), conseiller municipal de la ville de Hradec Králové

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

**Observations générales**

1. salue les efforts déployés par la présidence luxembourgeoise afin de débattre d'une vision territoriale pour 2050 et se félicite que cette même présidence ait décidé de consulter le Comité des régions (CdR) sur cette question;
2. souligne qu'il est important de reconnaître explicitement la grande diversité que présentent les réalités des territoires dans l'Union européenne, qui nécessitent des approches et des stratégies différentes pour lutter contre leurs problèmes;
3. estime que plus de quinze ans après l'adoption du schéma de développement de l'espace communautaire à Potsdam, en 1999, l'Union européenne a besoin d'une nouvelle vision territoriale:
  - qui traduise le principe de cohésion territoriale, tel qu'inscrit dans le traité de Lisbonne, en lignes directrices opérationnelles,
  - qui aille au-delà d'un schéma de développement purement spatial,
  - qui relève les principaux défis territoriaux de l'Union européenne,
  - qui indique une direction pour toutes les politiques de l'Union européenne présentant une dimension territoriale et qui soit en lien et dans une relation cohérente avec la politique de cohésion et ses mesures cofinancées par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI),
  - qui fournisse des orientations pour toutes les politiques de l'Union européenne présentant une dimension territoriale,
  - qui s'articule, en ce qui concerne les politiques européennes, avec des objectifs d'avenir à long terme, d'ordre économique, environnemental et social,
  - qui soit fondée sur les principes de subsidiarité et de gouvernance à multinationaux;

4. invite dès lors à lancer une vaste consultation, à l'échelle de l'Europe, sur la future vision territoriale de l'Union européenne, qui s'appuie sur le livre vert de la cohésion territoriale [COM(2008) 616 final], et réitère son appel en faveur d'un livre blanc sur la cohésion territoriale, qui soit susceptible de servir de matériau de base pour bâtir d'autres politiques de l'Union européenne revêtant une dimension territoriale plus forte dès la prochaine période de programmation de l'après-2020;
5. relève qu'il importe de discerner les tendances et les défis mondiaux suffisamment tôt pour adapter de manière adéquate les politiques publiques. À cet égard, le CdR accueille favorablement les différents rapports de prospective élaborés par les institutions européennes et met en avant sa propre étude intitulée «Les défis à l'horizon 2025 — Principales tendances et incidences sur les collectivités locales et régionales»<sup>(1)</sup>;
6. fait référence aux tendances générales et aux défis auxquels l'Union européenne est confrontée, tels que relevés dans le rapport du projet ESPAS<sup>(2)</sup> intitulé «Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?» (Tendances mondiales à l'horizon 2030 — L'Union européenne peut-elle relever les défis qui l'attendent?), et qui induisent une dimension territoriale dans la mesure où leurs incidences varient d'une région à l'autre en fonction des spécificités et contextes territoriaux. Le CdR note toutefois que la dimension territoriale n'a pas été suffisamment prise en considération dans le rapport du projet ESPAS et, dès lors, se réjouit de contribuer à ce qu'elle soit abordée dans les futurs travaux dudit projet;
7. estime que pour pouvoir répondre efficacement aux tendances et défis actuels et futurs, il s'impose de disposer d'une vision territoriale qui soit claire et renforce la dimension territoriale dans l'élaboration des politiques, notamment par l'application de l'approche locale;
8. à cet égard, met l'accent sur le rôle de l'agenda territorial 2020, qui reste valable et dont la mise en œuvre doit être améliorée. À cette fin, le CdR renvoie à son récent avis sur l'«Amélioration de la mise en œuvre de l'agenda territorial de l'Union européenne 2020»<sup>(3)</sup>;
9. fait en outre observer que la planification stratégique et la fixation d'objectifs politiques clairs et réalisables, qui pourraient s'inscrire dans le cadre d'une «vision», représentent des éléments essentiels dans une élaboration des politiques qui soit de grande qualité;
10. rappelle qu'au niveau de l'Union européenne, le traité (article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) établit un objectif territorial général touchant au développement de l'Union européenne, en disposant qu'«afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale». La cohésion territoriale consiste à garantir le développement équilibré de tous les territoires de l'Union européenne;

### La dimension territoriale de l'élaboration des politiques

11. attire l'attention sur les avantages et les bienfaits qui découlent de l'application de l'approche territorialisée<sup>(4)</sup>, dont les éléments essentiels concernent l'intégration de secteurs dans une stratégie territoriale spécifique et un dialogue territorial axé sur les résultats. Si elle est mise en œuvre de manière efficace, cette approche territorialisée donne la possibilité de valoriser et raviver l'atout exceptionnel que constituent l'identité et les spécificités territoriales;
12. observe que même si les institutions de l'Union européenne en traitent fréquemment, l'approche territorialisée n'est pas encore pleinement mise en œuvre partout au niveau de l'Union européenne et à celui des États membres. Le Comité européen des régions réaffirme sa ferme conviction que cette approche territorialisée des politiques de l'Union européenne donnera les meilleurs résultats dès lors que lesdites politiques seront adaptées aux conditions locales spécifiques et, de ce fait, répondront plus efficacement aux défis auxquels font face les régions, les villes et les communes et réduiront ainsi les différences entre leurs niveaux de développement;
13. relève que s'il demeure également nécessaire de renforcer les politiques sectorielles, c'est l'approche territorialisée qui s'avère la plus efficace pour réaliser l'objectif, inscrit dans le traité, d'un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union. À cet égard, le CdR fait référence à une étude menée par la Commission européenne qui a recensé cinq caractéristiques communes dans la mise en œuvre réussie de l'approche territorialisée<sup>(5)</sup>. Parmi ces éléments figurent le rôle important que joue la valorisation d'une identité territoriale, laquelle va au-delà des limites géographiques et sectorielles, un système de gouvernance ouvert, une forte capacité à occuper une position de chef de file, ou encore l'expérimentation et l'apprentissage par la pratique;

<sup>(1)</sup> <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/challenges-horizon-2025.pdf>

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/espas/>

<sup>(3)</sup> JO C 195 du 12.6.2015, p. 30.

<sup>(4)</sup> L'approche territorialisée peut être définie comme l'engagement des parties prenantes dans un processus de collaboration, destiné à régler les problèmes tels qu'ils sont vécus au sein d'un espace géographique, qu'il s'agisse d'un quartier, d'une région ou d'un écosystème.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2015/07/territorial-agenda-2020-put-in-practice](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2015/07/territorial-agenda-2020-put-in-practice)

14. estime que les politiques sectorielles sont essentielles mais qu'en matière de développement territorial, il importe de recourir à l'approche axée sur le territoire afin de garantir un développement local et régional adapté. Il y a lieu de saluer la notion de cadre commun (accord de partenariat) pour la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens au cours de l'actuelle période de programmation mais, pour pouvoir mettre en œuvre l'ensemble des mesures, il convient d'éliminer les obstacles créés par les réglementations différentes. Le cadre réglementaire relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens devrait être simplifié, avec la contribution et la participation des collectivités locales et régionales. Des projets reposant sur une approche territoriale intégrée devraient pouvoir être financés par plusieurs fonds et relever d'un cadre réglementaire unique;

15. insiste sur l'analyse contenue dans le sixième rapport sur la cohésion, qui affirme que «les disparités régionales se sont accentuées au cours de ces quelques dernières années, parce que la crise économique n'a pas eu la même incidence partout»<sup>(6)</sup>. En fait, ce sont non seulement la crise proprement dite mais aussi les décisions politiques, notamment les mesures d'austérité relevant du semestre européen, qui ont eu des conséquences très différentes selon les régions européennes. Pour ne prendre que cet exemple, les régions financièrement solides ont pu atténuer les effets de la crise tout en se conformant aux exigences du semestre européen, tandis que celles dont la situation financière était précaire ont dû pour leur part effectuer, au titre des mesures d'austérité, des coupes dans les investissements publics, qui ont débouché sur des difficultés économiques. De cette analyse, on peut conclure qu'un impact territorial existe même en ce qui concerne des domaines d'intervention et facteurs externes qui, antérieurement, n'avaient pas été pris en compte d'un point de vue territorial, comme la politique bancaire ou fiscale. Le CdR rappelle que la crise a notamment accentué les disparités territoriales et a pesé plus lourdement sur les pays accusant des retards de développement. Il souligne par conséquent que, pour aboutir à une incidence uniformisée, il y a lieu d'appliquer les politiques en s'inspirant du principe de rééquilibrage et de l'approche territoriale. Il faut dès lors adopter une approche équitable des mesures d'austérité;

16. relève que, depuis le débat mené en 2009 sur le thème «au-delà du PIB», les données qui sont disponibles au niveau de l'Union européenne se sont considérablement étoffées et qu'il apparaît maintenant nécessaire d'envisager d'autres indicateurs, complétant le PIB, s'agissant de mesurer les progrès accomplis, en particulier au niveau des régions et des villes de l'Union, pour réaliser les objectifs qu'elle poursuit;

17. souligne que la plupart des politiques de l'Union européenne comportent une dimension régionale et locale, laquelle peut être évaluée au moyen d'une évaluation de l'impact territorial (EIT) et devrait être prise en compte lors de l'élaboration et de la révision de ces politiques. En 2014, le CdR a lancé, sur un certain nombre de dossiers, la phase pilote de sa stratégie EIT, au cours de laquelle différentes méthodes et approches ont été mises à l'épreuve. Il se félicite vivement qu'à la suite du paquet «Mieux légiférer», publié le 19 mai 2015, la Commission utilisera les EIT comme un des éléments de l'analyse d'impact. Dès lors, il souligne également le rôle de la politique urbaine de l'Union européenne, en mettant tout particulièrement l'accent sur les «zones intérieures», ainsi que l'importance prioritaire de sa mise en œuvre pour le développement des régions. Il se réfère à son avis intitulé «Vers une politique urbaine intégrée pour l'Union européenne» (du 25 juin 2014)<sup>(7)</sup> mettant en avant la proposition qu'il contient d'adopter un livre blanc sur la politique urbaine intégrée. Il indique enfin qu'il approuve la déclaration de la Commission annonçant de premières mesures concrètes en vue de l'adoption d'une politique urbaine de l'Union européenne, à la réalisation de laquelle sera alloué un montant de 80 milliards d'euros au titre du budget européen<sup>(8)</sup>. Il invite la Commission à s'appuyer sur l'expérience qu'il a acquise en la matière;

### **L'élaboration de politiques sur la base de données factuelles**

18. constate avec inquiétude que les unités statistiques actuellement utilisées dans les États membres de l'Union européenne ne reflètent pas nécessairement la situation socio-économique réelle et qu'elles ne devraient dès lors pas servir de base exclusive pour élaborer et mettre en œuvre les politiques du futur. Celles-ci devraient être dotées d'une forte dimension transsectorielle, transrégionale et transfrontalière, qui prenne en compte leurs répercussions sur les autres régions;

19. réaffirme que, pour déterminer ces incidences, les États membres et l'Union européenne doivent faire des évaluations de l'impact territorial une pratique courante dans le processus d'élaboration desdites politiques ainsi que lors de la programmation et de la mise en œuvre des investissements sectoriels. Si les éventuels effets asymétriques des politiques de l'Union européenne et des États membres ne sont pas pris en considération, elles ne pourront jamais être suffisamment efficaces ou opérantes et seraient susceptibles, de ce fait, de produire des retombées indésirables;

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion), p. 3.

<sup>(7)</sup> COTER-V-046.

<sup>(8)</sup> Voir les déclarations de la commissaire responsable de la politique régionale, Corina Crețu, lors du deuxième Forum des villes européennes (CITIES), tenu à Bruxelles le 2 juin 2015.

20. souligne que, lorsque l'on examine les effets des politiques de l'Union européenne, il convient de prendre en compte, eu égard aux défis qui résultent de cette situation pour les villes comme pour les campagnes, que de plus en plus de citoyens de l'Union européenne vivent en zones urbaines. À l'heure actuelle, les données statistiques relatives au niveau urbain sont inexistantes ou très limitées, de sorte qu'il est difficile de procéder à une évaluation cohérente et approfondie des incidences des politiques. Le CdR et la Commission travaillent actuellement sur un projet pilote d'évaluation de l'impact urbain, qui devrait être approfondi ultérieurement et pourrait constituer un outil précieux pour jauger ces effets et, ainsi, mieux légiférer. Le Comité des régions souligne également qu'il a appelé de ses vœux des politiques de l'Union qui prennent mieux en compte l'effet cumulatif des villes qui sont de taille petite ou moyenne;

21. rappelle que les zones rurales sont très diversifiées du point de vue de leurs caractéristiques et des défis qu'elles ont à relever et, par ailleurs, que leur niveau de développement est inférieur à celui de l'Union européenne, en particulier si on le compare à celui des zones urbaines, et que ce fossé se creuse. Il ne sera pas possible d'atteindre la cohésion territoriale si l'on n'exploite pas tout le potentiel disponible, lequel reprend celui de toutes les zones territoriales. Ce point revêt une importance toute particulière, étant donné que dans certains cas, il est pratiquement impossible de tracer une frontière nette entre zones urbaines et zones rurales, du fait des interdépendances fonctionnelles qui existent entre elles, provenant, par exemple, des déplacements de navetteurs ou des activités de loisirs;

22. juge que dans la mesure où les développements technologiques seront rapides dans les prochaines décennies, il en ira de même pour les outils permettant d'évaluer ces incidences avec rapidité, efficacité et objectivité. Des modèles répondant à ces caractéristiques ont déjà été créés et évoluent à vive allure. La méthode Quick Scan (examen rapide) du réseau ESPON en constitue un bon exemple. Pour l'heure, le principal obstacle à la mise à disposition de tels outils réside dans l'absence de base de données statistiques suffisantes et complètes, principalement au niveau local;

23. estime qu'il est tout aussi important d'évaluer l'impact territorial de certaines politiques de l'Union européenne dans les zones affectées par des handicaps structurels, naturels ou démographiques, qui sont énumérées à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'il s'agisse des régions les plus septentrionales à très faible densité de population ou de régions insulaires, transfrontalières ou montagneuses;

24. demande que les États membres et l'Union européenne investissent beaucoup plus de moyens afin d'obtenir les éléments statistiques manquants qui reflètent les différents défis territoriaux et de développer considérablement la collecte de données au niveau administratif le plus bas. Cette démarche est particulièrement importante dans les pays où les unités territoriales d'Eurostat ne reflètent pas vraiment la situation géographique réelle au niveau local ou régional. Si l'on ne dispose pas d'une image des régions de l'Union européenne qui soit complète et régulièrement mise à jour, il n'est pas possible d'élaborer des politiques efficaces, qui abordent les défis auxquels elles sont confrontées. Le CdR rappelle que les nouveaux règlements des Fonds structurels prévoient, au titre de ces Fonds, un objectif thématique 11, qui peut précisément être invoqué pour financer les investissements dans la production de données de meilleure qualité au niveau local et régional mais, jusqu'à présent, n'a malheureusement guère été utilisé à cette fin. Dans le même temps, le CdR réaffirme qu'il y a lieu de réduire la charge administrative qui pèse sur les différentes parties intéressées, dont les collectivités locales et régionales, en créant des instruments appropriés qui permettent de systématiser, de manière rigoureuse et sélective, la collecte de données statistiques et l'établissement de rapports afin de faciliter leur traitement. Il convient de veiller à ce que les ressources disponibles au titre de l'objectif thématique 11 soient largement connues;

25. met en avant les précieux travaux accomplis par le programme du réseau ESPON<sup>(9)</sup> qui collecte des données territoriales concrètes dans toute l'Europe. Les projections établies dans son rapport intitulé «Making Europe Open and Polycentric» (Une Europe ouverte et polycentrique), en particulier, revêtent une grande pertinence pour aider à la prise de décisions éclairées quant à la manière d'investir afin de renforcer le développement régional. Prenant en considération les différents scénarios, le CdR estime que le développement polycentrique devrait être l'objectif et une composante essentielle de la vision territoriale pour 2050, qui inclura les pouvoirs locaux, de toute taille, dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. À l'heure où les régions métropolitaines s'étendent, il importe de promouvoir un développement équilibré et, dans le même temps, de prêter attention aux petits villages et aux régions moins développées, ainsi qu'à l'interconnexion des territoires adjacents;

### **Une vision territoriale et une gouvernance d'échelle européenne**

26. note qu'étant donné que les tendances et les défis mondiaux exercent sur les territoires européens un impact qui diffère de l'un à l'autre et que toutes les politiques publiques impliquent une dimension territoriale, une vision territoriale européenne devrait principalement être axée sur l'application d'une dimension de territorialité à la gouvernance européenne;

<sup>(9)</sup> <http://www.espon.eu/main/>

27. rappelle qu'il a lui-même adopté une charte de la gouvernance à multiniveaux en Europe<sup>(10)</sup>, laquelle expose les grands principes de la gouvernance européenne, qui devraient contribuer à renforcer la dimension territoriale dans l'élaboration des politiques et à réaliser une plus grande cohésion économique, sociale et territoriale en Europe, comme il l'avait déjà indiqué à plusieurs reprises dans tous ses avis sur la politique territoriale;

28. estime que dans ce contexte, il conviendrait de mettre l'accent sur les diverses formes de coopération entre les collectivités locales et régionales et les autres entités décentralisées et de leur accorder un soutien particulier, en tant qu'elles représentent un moyen de fournir des services publics qui est efficace, opérant est doté de légitimité;

29. relève que la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales s'est révélée constituer un outil essentiel pour le développement des régions frontalières. Aussi conviendrait-il que l'Union européenne et les États membres continuent à l'encourager;

30. souligne que les instruments financiers novateurs et les partenariats public-privé encadrés par des règles claires peuvent représenter des outils importants pour l'approche territorialisée dans certains domaines pour lesquels le financement public est susceptible d'être complété par celui d'origine privée et qui offrent des rendements suffisamment attrayants. Il faut toutefois veiller à s'assurer que les collectivités locales et régionales bénéficient d'une assistance concernant l'emploi des instruments financiers<sup>(11)</sup>;

31. place l'accent sur le rôle essentiel que les dirigeants politiques locaux et les pouvoirs démocratiquement élus de cet échelon jouent pour le développement d'une approche territorialisée et constate que ce type de démarche requiert la participation des parties prenantes et un esprit d'ouverture à tous les niveaux de gouvernance. Il est important que le processus, sa valeur et ses avantages soient bien compris par l'ensemble des acteurs qui y prennent part;

32. fait valoir que l'approche territorialisée implique des rôles spécifiques pour les acteurs aux différents niveaux de gouvernance. L'aménagement du territoire et les stratégies de développement devraient toujours tenir compte du niveau le plus proche de la population, à savoir, dans la plupart des cas, l'échelon local ou régional;

33. dans les domaines d'intervention où les compétences relèvent de l'échelon européen, il y a lieu d'envisager systématiquement une dimension territoriale. À cet égard, le CdR se félicite de l'initiative «Mieux légiférer» de la Commission et convient que «l'application des principes d'une meilleure réglementation garantira l'adoption de mesures bien conçues et fondées sur des données factuelles qui produiront des résultats tangibles et durables pour les citoyens, les entreprises et la société dans son ensemble»<sup>(12)</sup>. Il se félicite tout particulièrement que l'initiative «Mieux légiférer» intègre les principes fondamentaux énoncés dans la charte de la gouvernance à multiniveaux en Europe;

34. fait observer qu'afin d'effectuer un contrôle concernant la dimension régionale de la stratégie Europe 2020, il a mis en place une plateforme de suivi de la stratégie Europe 2020, qui est parvenue à la conclusion qu'une stratégie Europe 2020 renouvelée devrait reposer sur un partenariat renforcé avec tous les niveaux de gouvernement et une appropriation accrue de leur part, instaurant ainsi une dimension territoriale, davantage de transparence et de responsabilité et une gouvernance à multiniveaux<sup>(13)</sup>;

35. soutient que, conformément au code de conduite européen en matière de partenariat, les collectivités locales et régionales devraient se voir confier la responsabilité d'élaborer des projets de développement pour lesquels leurs spécificités territoriales constitueraient des atouts, tout en tenant compte des objectifs établis au niveau européen et de la nécessité de la participation adéquate des groupes d'intérêt. Le CdR souligne que la politique de cohésion joue un rôle capital pour apporter une aide financière aux collectivités locales et régionales et les guider sur le plan méthodologique lorsqu'elles mettent en œuvre leurs plans de développement. Une gouvernance efficace est essentielle pour améliorer la mise en œuvre des programmes, tout comme l'est la qualité de leur conception;

36. signale que selon le sixième rapport de suivi de la stratégie Europe 2020 et du semestre européen qui a été récemment publié, en octobre 2015, par la plateforme de suivi de ladite stratégie qui est active au sein du CdR, on relève que dans quinze États membres de l'Union européenne, les pouvoirs locaux et régionaux participent intensément à l'élaboration des programmes nationaux de réforme. S'agissant de les mettre en œuvre, vingt-trois des vingt-huit États membres font par ailleurs expressément référence au rôle des collectivités locales et régionales dans des domaines tels que les politiques du marché du travail, l'intégration sociale ou les soins de santé. En ce qui concerne la stratégie Europe 2020, ce rapport souligne que vingt États membres mettent l'accent sur la fonction que les programmes nationaux de réforme accordent aux collectivités territoriales en matière d'intégration sociale, de sources d'énergie renouvelables et de changement climatique. Le CdR en appelle dès lors à un réexamen de la stratégie Europe 2020 qui renforcerait encore la dimension territoriale des politiques de l'Union européenne, de manière que lorsqu'ils rédigent leurs programmes nationaux de réforme, tous les États membres respectent les principes de subsidiarité et de gouvernance à multiniveaux, ainsi que de partenariat;

<sup>(10)</sup> <http://cor.europa.eu/fr/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx>

<sup>(11)</sup> Avis du CdR sur «Les instruments financiers en faveur du développement territorial», adopté le 13 octobre 2015 (COTER-VI/005).

<sup>(12)</sup> COM(2015) 215, p. 3.

<sup>(13)</sup> <http://cor.europa.eu/fr/news/Pages/regions-cities-athens-declaration.aspx>

37. est d'avis que la politique de cohésion devrait assurer la cohérence entre les plans locaux et régionaux, d'une part, et les objectifs européens, d'autre part. Les principaux instruments à cet égard sont les accords de partenariat et les programmes opérationnels. Le CdR fait valoir que le financement de la politique de cohésion par les Fonds structurels et d'investissement européens peut contribuer à dégager l'assistance financière nécessaire à la mise en œuvre des plans. Il tient également à faire observer que la mise en œuvre de plans de développement locaux et régionaux peut encore être facilitée par des instruments spécifiques de la politique de cohésion, tels que les investissements territoriaux intégrés et le développement local mené par les acteurs locaux, dont l'utilisation devrait être plus largement diffusée;

38. relève que de nombreuses autres politiques de l'Union européenne, notamment dans les domaines de l'agriculture et du développement rural, des transports et de l'énergie, ou encore de la protection de l'environnement, présentent une dimension territoriale qui est aussi importante que celle de la politique de cohésion proprement dite. Il s'impose dès lors de procéder également à des adaptations dans ces autres politiques sectorielles, afin de soutenir les plans de développement locaux et régionaux. En effet, la vision territoriale 2050 doit embrasser toutes les politiques de l'Union européenne présentant une forte dimension territoriale, de sorte que l'approche territorialisée de la prise de décision politique soit prise en compte pour toutes les actions pertinentes de l'Union européenne;

39. juge qu'une approche plus cohérente et coordonnée de la stratégie ou vision territoriale européenne est nécessaire à l'échelon européen; il est nécessaire d'établir une coopération permanente avec les associations, tant nationales qu'européennes, représentant les collectivités locales et régionales. Cette démarche devrait également comprendre un échange structuré et systématique d'expériences et de connaissances au stade de l'élaboration de différentes politiques sectorielles;

40. a la conviction, enfin, qu'il y a lieu de faire évoluer en permanence toute vision ou stratégie européenne, en recourant en particulier au retour d'information venu de la base et fourni par une coopération constante avec les associations européennes et nationales représentatives des collectivités territoriales et en tenant compte des évolutions mondiales, telles que les défis des migrations et du changement climatique, pour lesquels les pouvoirs locaux et régionaux de l'Union européenne jouent un rôle important, sur la base du principe de la solidarité.

Bruxelles, le 3 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

---

## Avis du Comité européen des régions — Agenda européen en matière de migration

(2016/C 051/03)

**Rapporteur:** M. François DECOSTER (FR/ADLE), conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais

**Texte de référence:** Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un agenda européen en matière de migration

COM(2015) 240 final

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

## LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. accueille favorablement les discussions menées en continu dans le cadre des différentes réunions du Conseil européen et du Conseil «Justice et affaires intérieures», ainsi que les efforts consentis en vue de s'accorder sur une approche commune de la crise migratoire et sur les solutions concrètes à y apporter; est toutefois extrêmement préoccupé par les évolutions dramatiques de la situation ainsi que par la lenteur extrême des progrès en direction d'une réponse commune et globale de la part de l'Union européenne et de ses États membres; appelle les États membres, les institutions de l'Union européenne et les autres acteurs internationaux à coopérer, à trouver des solutions communes réalistes et à s'acquitter des responsabilités qui sont les leurs;
2. constate que le flux de demandeurs d'asile et de migrants économiques irréguliers arrivant dans l'Union européenne a atteint des niveaux sans précédent; face au nombre de migrants, il apparaît clairement que la capacité de n'importe quel État membre de gérer seul cet afflux à court et moyen terme est très vite remise en question; la solution passe impérativement par plus d'union et de solidarité entre les États membres de l'Union européenne, ainsi que par un plus grand sens du partenariat et un sentiment accru d'appartenance et de responsabilité commune; le Comité souligne que tous les niveaux de gouvernance au sein de l'Union européenne — les échelons européen, national, régional et local — doivent trouver de toute urgence une approche commune pour la gestion de tous les défis qui se posent sur le plan social, économique et de la sécurité. Seule une approche globale et intégrée s'attaquant aux causes profondes de la migration permettra de résoudre le problème. Elle doit passer par un renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, ainsi que par une plus grande cohérence des politiques internes et externes de l'Union européenne et de ses politiques dans les domaines des affaires étrangères, de la sécurité, du commerce, du développement, de l'aide humanitaire et de la migration;
3. se félicite de ce que les réunions des chefs d'État ou de gouvernement consacrées à la question des réfugiés ont débouché sur l'adoption d'une approche complexe, opérant une distinction entre, d'une part, les problématiques touchant aux réfugiés cherchant à sauver leur vie (*refugees*) et, d'autre part, celle concernant l'immigration irrégulière. Cette approche a permis d'aborder la question dans son ensemble et d'évoquer notamment, au-delà des aspects humanitaires, la protection des frontières, les questions de sécurité et de défense, le trafic de migrants, le retour et la réintégration des migrants en situation irrégulière et la coopération avec les pays d'origine et de transit;
4. regrette dans ce contexte que les réunions des chefs d'État ne se soient jusqu'à présent guère intéressées à la dimension humanitaire de la situation; souligne que, s'il est essentiel de renforcer les contrôles aux frontières ainsi que les mesures visant à lutter contre l'immigration irrégulière, y compris le strict enregistrement de tous les migrants, conformément à l'acquis de l'Union européenne en la matière, ces objectifs ne sauraient en aucun cas prévaloir sur les obligations internationales de sauver des vies humaines et de respecter les droits de l'homme ou encore sur le droit de demander l'asile dans l'Union européenne, laquelle doit demeurer un refuge pour les personnes qui ont besoin d'une protection internationale; demande donc avec insistance que soient organisées régulièrement des réunions à haut niveau entre les États membres de l'Union européenne, les institutions européennes, les agences de l'Union européenne, les organisations régionales et les pays tiers les plus concernés;



5. fait en outre observer que parmi les aspects cruciaux de la situation migratoire actuelle figure l'essor que connaissent les activités des passeurs et des groupes organisés qui exploitent la détresse humaine et la situation sociale difficile des migrants. Le Comité soutient les mesures visant à renforcer la lutte contre les passeurs et la criminalité organisée proposées par les chefs d'État ou de gouvernement européens et africains lors du sommet de La Valette des 11 et 12 novembre 2015 et souligne que les mesures immédiates aussi bien que les plans d'action globaux, concrets et à long terme doivent être adoptés en étroite coopération avec les États non membres de l'Union européenne. Le Comité souligne que la coopération sur cette problématique doit aller dans les deux sens et que les pays d'origine et de transit doivent s'engager à apporter leur aide et à mettre en œuvre toutes les mesures convenues dans le plan d'action de La Valette. Il est donc indispensable de faire intervenir rapidement les forces de sécurité des États membres de l'Union européenne, de surveiller avec rigueur les groupes criminels et de publier régulièrement des rapports sur la situation et les résultats de la lutte contre cette forme de criminalité organisée, qui met en péril la sécurité et la cohésion sociale de la population des États membres de l'Union européenne. Le Comité souligne également l'importance capitale d'un enregistrement exhaustif aux frontières de l'espace Schengen et d'un contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union européenne. Le niveau approprié de contrôles aux frontières et les mesures visant à préserver la sécurité intérieure de l'espace Schengen devraient être pleinement respectés; la coopération entre les pays du groupe de Visegrad, qui mettent des agents à disposition pour assurer la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen (Hongrie, Grèce), constitue un bon exemple à cet égard;

6. souligne qu'il faut mettre davantage l'accent sur l'engagement de l'Union européenne et de ses États membres à veiller au respect du principe de solidarité, afin de créer une politique migratoire plus efficace qui s'attaque à l'ensemble des problèmes rencontrés par les collectivités locales et régionales. À cet égard, le Comité prend note de la résolution du Parlement européen qui a été adoptée le 29 avril, tout en estimant que la solidarité doit être fondée sur la confiance mutuelle davantage que sur la contrainte, mais sans perdre de vue qu'il s'agit également d'un devoir et qu'il est hasardeux de faire passer pour des migrations des mouvements de population motivés par des persécutions;

7. se félicite à cet égard de la publication, le 13 mai, de l'agenda européen en matière de migration par la Commission européenne; estime qu'il s'agit d'un pas décisif vers la définition d'une approche globale concernant les avantages et les défis liés aux migrations; insiste cependant sur le fait qu'il convient également de maintenir cet agenda dans la durée;

8. approuve l'importance reconnue par cette communication de la Commission au fait d'accorder la priorité à une politique en matière de retour qui soit efficace et qui s'inscrive dans la durée, respecte les droits des migrants et prenne en considération les caractéristiques propres des pays d'origine; déplore toutefois l'absence actuelle d'exécution effective des décisions de retour et invite les États membres à mettre en œuvre des pratiques strictes en matière de retour pour les candidats déboutés et les migrants irréguliers, en recourant à des procédures rapides et équitables; à cet égard, souligne qu'il importe de renforcer le rôle et le mandat de l'agence Frontex dans les opérations de retour et de distinguer les demandeurs d'asile des migrants économiques, étant donné qu'il s'agit de deux groupes juridiquement distincts qui, partant, requièrent des approches différentes. À cette fin, il y a lieu d'améliorer la coopération pratique avec les pays tiers concernés, afin d'encourager et de créer des systèmes de retour volontaire les plus efficaces et les plus rapides possibles, et il convient de renforcer les capacités des autorités des pays d'origine afin de prendre en charge les candidats à la réadmission;

9. se félicite que la communication de la Commission reconnaisse comme une priorité d'«action immédiate» la nécessité de sauver des vies en mer et réaffirme que la solidarité, la confiance mutuelle et une responsabilité partagée entre les États membres et les collectivités locales et régionales sont les principes qui doivent guider les politiques à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif;

10. réitère sa conviction que l'approche adoptée par l'Union européenne en matière de migrations doit être solidaire, durable à long terme et respecter les droits de l'homme. Elle doit prendre en compte tous les aspects des migrations, y compris les obligations humanitaires, les demandeurs d'asile et les migrants économiques; insiste sur l'importance de lutter contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, de favoriser le développement et la stabilité des pays hors de l'Union européenne, d'instaurer des politiques de retour efficaces et de relever les défis démographiques auxquels l'Europe est confrontée. Le Comité souligne que les migrations régulières peuvent être un facteur essentiel de développement. Au-delà des avantages que présente une intégration réussie pour les migrants, elle apporte également un bénéfice non négligeable sur le plan économique et social, en répondant aux besoins de main-d'œuvre et en contribuant au financement de la sécurité sociale. Le Comité demande donc à tous les acteurs concernés, à savoir les institutions européennes, les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, les médias et la société civile, de ne pas stigmatiser les migrants, ni l'immigration, et de fournir aux citoyens une information objective sur le phénomène migratoire, ses causes et la contribution qu'il apporte aux sociétés d'accueil; le Comité rejette toute forme de discrimination et tout comportement raciste à l'égard des migrants, conformément aux principes fondateurs de l'Union européenne;

11. s'agissant de l'information correcte visée au paragraphe 10, demande que la Commission lance une campagne d'information destinée aux autorités locales et régionales et aux citoyens européens, laquelle:

- fournisse des données actualisées et compréhensibles sur la dimension réelle du phénomène migratoire,
- permette d'exploiter les données relatives aux contrôles effectués sur les flux de migrants une fois qu'ils ont franchi les frontières de l'Europe,
- fasse le point sur les bonnes pratiques en matière d'intégration, en particulier en ce qui concerne leurs retombées en termes démographiques et économiques;

12. juge prioritaire de reconnaître l'importance qui lui revient au problème des mineurs non accompagnés, lequel est généralement traité en marge des politiques d'intervention sur l'immigration: il est en effet nécessaire d'octroyer des moyens adéquats aux collectivités territoriales, régionales et locales, afin d'aider spécifiquement les mineurs non accompagnés et de se montrer vigilants, de sorte à prévenir leur disparition et d'éviter que ces sujets plus faibles, ainsi que les femmes, ne soient exploités par les réseaux de prostitution, de pédophilie et de trafic d'organes;

13. juge nécessaire, face à une situation migratoire en évolution rapide, de prévoir aussi dans les priorités d'«action immédiate», au-delà des mesures visant à sauver des vies en mer, un plan d'intervention et de lutte contre l'activité des passeurs le long des routes tant terrestres que maritimes. À cet égard également, il est indispensable de s'appuyer sur la coopération entre toutes les parties intéressées et parties prenantes à tous les niveaux de gouvernance: États membres, collectivités territoriales, organismes officiels et société civile;

14. juge essentiel de renforcer les contrôles et la coopération entre les services de sécurité afin de garantir, et de rassurer les citoyens sur ce point, que la situation désespérée des réfugiés et leur arrivée sur le territoire de l'Union européenne ne servent pas de couverture aux terroristes et aux extrémistes; en outre, le rôle des collectivités locales et régionales dans la détection et la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme et dans la lutte contre ces derniers doit être soutenu;

#### **La communication offre des solutions pragmatiques fondées sur la solidarité**

15. se félicite des mesures que la communication propose pour répondre à l'arrivée de nombreux migrants dans l'Union européenne. La réinstallation et la relocalisation peuvent être un moyen efficace de répondre au problème de la répartition inégale des demandeurs d'asile et des réfugiés entre les États membres, mais aussi entre les régions et au sein de celles-ci; invite donc l'échelon européen à redoubler d'efforts pour s'accorder sur des critères et sur la mise en œuvre d'un système durable et juste pour la répartition des demandeurs d'asile et des réfugiés entre les États membres;

16. souligne toutefois que l'immigration irrégulière, qui a augmenté de manière spectaculaire, nécessite une nouvelle approche. Celle-ci doit tenir compte du fait que la façon de gérer les immigrants économiques (leur information, leur accueil ou leur retour) diffère de l'aide humanitaire qu'il convient d'offrir aux réfugiés. En outre, le Comité insiste sur l'importance d'entretenir, conformément à l'essence de la démocratie, un dialogue systématique entre les gouvernements et les citoyens concernant les mesures planifiées, au cours duquel les effets de ces mesures seront présentés à la société;

17. rappelle qu'il s'impose à présent de déterminer plus clairement quelles implications peuvent avoir le partage des responsabilités et la solidarité en matière d'asile et de migration. Il est clair qu'en fonction des caractéristiques qui sont les siennes, et notamment de sa puissance économique, chaque État, région ou commune a sa propre conception de ce qui constitue une répartition équitable des charges et responsabilités et de la solidarité. Le Comité regrette toutefois que la communication de la Commission ne propose pas de solution à long terme, en matière de planification et de ressources, pour préparer l'accueil des migrants suffisamment à l'avance;

18. se félicite de l'augmentation du budget destiné aux opérations de l'Union européenne Triton et Poséidon, de l'engagement pris par quinze États membres de fournir des ressources supplémentaires et de la décision que l'Union européenne a prise en conséquence de lancer une opération militaire dans la partie sud de la Méditerranée (EUNAVFOR MED) pour démanteler les réseaux de traite des êtres humains; déplore néanmoins que la communication ne fasse pas suffisamment référence à la question des ressources financières auxquelles ont accès les collectivités locales et régionales, qui doivent leur permettre d'assumer leurs responsabilités dans le domaine des migrations et de l'intégration en leur garantissant l'accès aux fonds nationaux et aux lignes financières européennes (tels que le Fonds «Asile, migration et intégration», l'instrument européen de voisinage et de partenariat et le Fonds social européen);

19. se félicite des décisions du Conseil européen des 26 juin et 22 septembre 2015 relatives à la relocalisation de 160 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, qui démontrent à quoi pourrait ressembler la mise en œuvre dans la pratique des principes de solidarité et de partage des responsabilités; regrette cependant la mise en œuvre hésitante et l'ambition très limitée des mesures adoptées et invite instamment, d'une part, les États membres à honorer les engagements contractés dans ce contexte et, d'autre part, l'ensemble des échelons institutionnels à mettre en place sans délai les structures et mécanismes nécessaires; souligne que les collectivités locales et régionales, qui jouent un rôle majeur, doivent occuper une place plus importante dans les discussions dès lors qu'elles disposent d'informations de première main concernant leurs capacités à accueillir les réfugiés et les migrants avec humanité;

20. accueille favorablement les conclusions adoptées jusqu'à présent par le Conseil européen et la déclaration publiée le 25 octobre 2015 par les dirigeants des pays qui sont situés sur la route des Balkans occidentaux; lance dès lors un appel pour que toutes les dispositions convenues à ce jour soient mises en œuvre et exhorte les États à accroître leurs capacités d'accueil adéquates;

### **Les solutions doivent être mises en œuvre rapidement**

21. se félicite que la Commission européenne, en coopération avec les pays tiers, s'efforce, sur la base des informations fiables récoltées, de prévenir une migration incontrôlée dans l'Union européenne, mais demande également aux États membres d'améliorer l'échange d'informations, à la fois sur le plan bilatéral et dans le contexte de l'Union européenne;

22. souligne l'importance de l'action que des groupes de volontaires et des organisations de la société civile déploient pour sauver des vies humaines en Méditerranée. En dépit des solutions financières présentées dans la communication et de l'intensification des efforts dans le cadre des opérations Poséidon et Triton, la situation reste une situation d'urgence aiguë, à laquelle l'Union européenne et ses États membres ne pourront faire face qu'ensemble, en menant au quotidien des actions communes dans le respect de nos valeurs fondées sur les droits de l'homme; reconnaît toutefois que le sauvetage en mer ne suffit pas à lui seul à apporter une solution à la crise des réfugiés et invite la Commission à prendre des mesures d'accompagnement appropriées pour prévenir la traite des êtres humains; l'adoption de la résolution 2240 du Conseil de sécurité des Nations unies, du 9 octobre 2015, qui autorise les États membres à intercepter au large des côtes libyennes les navires suspectés d'être utilisés pour le trafic de migrants, constitue une étape importante à cet égard;

23. réaffirme que la solidarité réciproque est un principe fondamental de l'Union européenne, qui doit s'appliquer non seulement entre États membres mais aussi à l'égard des migrants et des collectivités locales et entre ces dernières, qui sont confrontées à la tâche de leur porter assistance au quotidien;

24. souligne qu'au cours des derniers mois, la question a gagné en intensité avec l'arrivée massive de flux migratoires disparates en Méditerranée, dans les Balkans, à Calais et dans d'autres zones frontalières de l'Union européenne, mais aussi parce que le nombre de migrants a augmenté au niveau régional et local. Les problèmes que connaissent depuis des années des points nodaux comme Calais et Lampedusa se propagent actuellement à d'autres villes et dans d'autres régions. Cette situation est alarmante et il convient de prendre rapidement des mesures pour y faire face, mais elle doit aussi être saisie comme une occasion de convaincre l'opinion publique que la relocalisation constitue la seule solution pour éviter que les localités situées sur les routes migratoires ne soient submergées par le nombre des migrants; de ce fait, les migrations ne constituent pas un défi temporaire pour quelques seules collectivités territoriales mais un défi à court, à moyen et à long terme pour l'ensemble de l'Union européenne;

25. souhaite alerter la Commission sur la réalité de la tragédie humaine que provoque la situation migratoire en Europe: entre janvier et la fin du mois d'août, on compte déjà plus de 3 400 morts en Méditerranée selon l'Organisation internationale pour les migrations, 700 morts en l'espace de quelques jours en avril 2015, et au moins 13 morts liées aux tentatives de traversée de la Manche par des migrants; les migrants sont régulièrement victimes des trafiquants se livrant à la traite des êtres humains, comme ce fut le cas à la fin du mois d'août, lorsque 71 migrants enfermés à l'arrière d'un camion trouvèrent la mort en Autriche, abandonnés par leurs passeurs;

### **Les solutions peuvent aller plus loin encore**

26. préconise l'adoption de solutions pratiques auxquelles seraient associées les collectivités locales et régionales, et non les seuls gouvernements centraux des États membres. À la suite des événements liés par exemple aux tentatives de franchissement du tunnel sous la Manche par des migrants, le débat se concentre plus que jamais sur le rôle des collectivités locales et régionales et montre que le défi ne se situe pas uniquement au niveau des moyens financiers disponibles, mais aussi à celui de l'utilisation concrète qui est faite de ceux-ci. Il incombe donc à la Commission de promouvoir des solutions pragmatiques afin d'accroître les capacités physiques des collectivités locales. La gestion uniforme des camps de réfugiés est une autre façon de faciliter la tâche des collectivités locales. Des forces de police et du personnel administratif pourraient être détachés d'une région à l'autre afin d'encourager la coopération entre régions voisines et de réunir les ressources humaines suffisantes pour gérer l'augmentation des populations dans le besoin;

27. préconise une nouvelle augmentation de ce budget qui réponde à l'évolution des exigences en matière d'opérations de sauvetage efficaces et espère que l'ensemble des États membres s'engagera à fournir les ressources complémentaires nécessaires; souligne à cet égard que l'exercice de révision obligatoire du cadre financier pluriannuel qui doit avoir lieu d'ici la fin 2016 offre la possibilité d'accroître les ressources liées à la mise en œuvre des priorités de l'agenda européen en matière de migration; souligne qu'il y a lieu de favoriser autant que faire se peut une mobilisation rapide des fonds et des ressources et de ne pas la retarder par d'inutiles procédures bureaucratiques; ces ressources supplémentaires devraient inclure l'allocation de fonds destinés aux infrastructures, aux structures d'éducation et à l'aide d'urgence dans les pays de l'Union européenne qui se trouvent en première ligne; recommande de mettre à la disposition des États membres un guide pratique relatif aux possibilités d'utilisation des différentes sources de financement, telles que le Fonds «Asile, migration et intégration», le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen;

28. préconise de veiller tout particulièrement à renforcer les synergies entre les divers organismes et systèmes mis en place jusqu'à présent, sur la base de leurs missions et champ d'action spécifiques: par exemple, Frontex, SIS II et Eurosur, qui interviennent dans le cadre de l'immigration et de la circulation des personnes, et, pour le volet de la sécurité, Europol et Eurojust, dont les activités visent à prévenir et à éradiquer les infractions pénales (traite et trafic d'êtres humains) liées aux transits illicites;

29. souligne qu'il importe de s'attaquer aux causes profondes pour lesquelles des migrants qui ne peuvent prétendre bénéficier du droit d'asile entrent sur le territoire de l'Union européenne; appelle l'Union européenne et ses États membres à intensifier leur coopération avec les pays tiers du Moyen-Orient et d'Afrique, où la démocratie et l'État de droit ont besoin d'être renforcés, et à mieux coordonner leur politique extérieure; se félicite à cet égard qu'un sommet Union européenne-Afrique, avec les pays des processus de Rabat et Khartoum, se soit déroulé les 11 et 12 novembre 2015 à La Valette, sur l'île de Malte; estime en outre que les réfugiés vivant dans des pays extérieurs à l'Union européenne à proximité de leur pays d'origine doivent se voir offrir des services de base, dont la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des camps et l'éducation de leurs enfants, ce qui nécessite une vision à long terme, une planification intégrée, une coordination entre les parties et un développement économique local;

30. prend acte des débats portant sur l'établissement, à l'échelle de l'Union européenne, de listes de «pays tiers sûrs» afin de garantir au niveau européen des normes communes de traitement des demandes d'asile en provenance des pays concernés et de faciliter les retours effectifs, ce qui est indispensable pour que les capacités de l'Union européenne en matière d'asile et d'accueil puissent mieux cibler les personnes ayant légitimement besoin d'une protection internationale; souligne que les pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'Union européenne, en particulier, sont tenus de respecter les normes de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme, qui feraient d'eux des «pays d'origine sûrs»; attire cependant l'attention sur le fait que la situation dans ces pays, notamment en ce qui concerne les groupes vulnérables tels que les mineurs non accompagnés, les femmes seules, les minorités ethniques et les LGBTI, doit être étroitement surveillée, que les mécanismes devant permettre d'identifier et d'accueillir les personnes originaires de ces pays dont les demandes d'asile sont légitimes doivent être améliorés, et que certains motifs de persécution, tels que le genre, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle ou l'origine ethnique, doivent être correctement pris en considération tout au long de la procédure de réception et d'examen des demandes ainsi qu'aux stades ultérieurs, y compris la réinstallation et la relocalisation; s'engage à prendre part à un échange de bonnes pratiques aux niveaux régional et local par l'intermédiaire de ses comités consultatifs paritaires et de ses groupes de travail, en associant les sept pays figurant sur la liste proposée par la Commission;

31. se félicite expressément que la Commission se soit engagée à formuler début 2016 des propositions afin de réviser le règlement de Dublin, qui permettraient l'introduction et l'examen des demandes d'asile en dehors de l'Union européenne; invite la Commission à s'assurer que la répartition des compétences entre les États membres repose sur des critères durables et que les droits fondamentaux des migrants soient respectés; un tel système doit reposer sur l'application à l'échelle de l'Union européenne d'une clé de répartition contraignante pour la distribution des demandeurs d'asile entre les États membres;

32. recommande à la Commission d'inclure dans sa proposition la reconnaissance mutuelle des demandes d'asile ayant reçu une réponse favorable, afin que les personnes bénéficiant d'une protection jouissent du droit de libre circulation au sein de l'Union européenne au même titre que les citoyens de l'Union européenne. De plus, la Commission est invitée à présenter une proposition de code général européen en matière d'immigration, afin que les personnes souhaitant travailler en Europe se voient proposer des possibilités légales à cette fin. La Commission doit en outre ouvrir aux citoyens des pays candidats à l'adhésion un corridor pour la migration de main-d'œuvre, afin de leur faciliter l'accès au marché de l'emploi européen;

33. invite de toute urgence la Commission et les États membres de l'Union européenne à accélérer la mise en place des infrastructures déjà décidées que sont les «hot spots», qui visent à soutenir les régions frontalières les plus concernées en créant des agences de l'Union européenne pour enregistrer les réfugiés à leur arrivée, et à développer d'autres mesures du même type;

34. déplore que la Commission ne présente aucune mesure spécifique pour les demandeurs d'asile dans le but d'établir des voies légales et sûres vers l'Europe afin d'éviter d'autres décès lors de voyages périlleux, en créant par exemple un «couloir humanitaire» grâce à un recours élargi aux visas pour raisons humanitaires et à la création de centres d'accueil dans les pays de transit pour traiter les demandes d'asile ou déterminer l'éligibilité à une entrée légale dans les pays de l'Union européenne. L'idée de «couloir humanitaire» est conforme à celle de relocalisation et de solidarité dès lors qu'elle représente le moyen le plus efficace de lutter contre la criminalité organisée. Plus les migrants seront pris en charge rapidement par les pouvoirs publics européens, plus il sera facile de procéder à leur relocalisation. Il s'agit également de la façon la plus adéquate d'assurer une répartition plus équitable entre les États membres. À cet égard, les collectivités locales et régionales pourraient jouer un rôle très utile;

35. préconise la mise en place d'une réelle politique migratoire européenne et se félicite de l'engagement pris par la Commission européenne de proposer de nouvelles mesures et de réexaminer le système de carte bleue, afin de remplacer les 28 systèmes nationaux et de faciliter l'immigration légale; demande instamment à la Commission de s'appuyer sur l'expérience des collectivités locales et régionales et sur leur connaissance de la situation locale lors de l'élaboration de ces propositions;

36. déplore que la Commission n'ait pas repris la suggestion du Comité des régions de développer des structures permettant d'échanger les expériences et de partager les bonnes pratiques. Le Comité rappelle par conséquent qu'il convient de mettre en place un système global de partage des données au sujet des migrations et des collectivités locales, s'appuyant sur le système d'information sur les visas. Un tel système pourrait donner d'excellents résultats en matière de gestion des hébergements, de traitement des requêtes des demandeurs d'asile et des réfugiés, de politiques d'intégration et de lutte contre l'immigration irrégulière, et apporterait en outre des solutions concrètes pour mettre en œuvre le principe de solidarité entre les collectivités locales; invite la Commission à créer une plateforme de coopération (dialogue) pour les questions relatives aux migrations;

37. préconise un véritable système européen de gestion des frontières garant d'un maintien de l'ordre professionnel et efficace, qui permette de détecter et de contrarier les projets de transport de migrants par des routes illégales et dangereuses élaborés par des organisations criminelles, mais aussi de prendre en charge, de filtrer et d'enregistrer les personnes qui arrivent par voie terrestre ou maritime de manière organisée;

38. convient qu'une mise en œuvre pleine et cohérente d'un régime d'asile européen commun, adapté à la situation actuelle, élargi et modernisé devrait être prioritaire; suggère d'associer activement les collectivités locales et régionales et de s'appuyer sur leur expérience dans le processus annoncé qui s'efforcera d'améliorer les normes des conditions d'accueil et des procédures d'asile et de proposer des formations et une mise en réseau aux autorités d'accueil, mais aussi dans le débat qui portera sur le développement et l'achèvement du régime d'asile européen commun;

39. réitère sa conviction qu'il existe un lien intrinsèque entre le niveau et la qualité des politiques de développement et le nombre croissant de personnes qui migrent. Il est impérieux que l'aide au développement de la part de l'Union européenne et des États membres atteigne rapidement le niveau de 0,7 % du PIB. Dans ce contexte, l'implication financière des collectivités locales et régionales dans la lutte contre la pauvreté dans le monde doit également être renforcée sachant que certaines se sont déjà donné comme objectif de consacrer 1 euro par habitant et par an à leurs actions de coopération en direction des pays en développement;

40. demande à la Commission européenne de mettre en œuvre un régime d'asile européen unique appliquant de manière uniforme des critères ayant fait l'objet d'un accord et assurant un traitement juste et humain des personnes qui cherchent refuge au sein de l'Union, et d'entreprendre une révision en profondeur du règlement de Dublin afin que les différences entre les 28 systèmes nationaux, qui menacent de détruire l'espace Schengen, disparaissent en droit et en pratique;

### **Le choix de la base juridique**

41. déplore que, une fois de plus, l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'ait pas été invoqué pour prendre des mesures qui donneraient une traduction concrète à la solidarité et au partage équitable des responsabilités entre les États membres en ce qui concerne la mobilité, et notamment ses incidences financières. Les engagements pris en matière de migration et de rapatriement l'ont été sur une base entièrement volontaire et, dans certains cas, les villes ont été les premières à les mettre en pratique;

42. prend acte du fait que la proposition de système de relocalisation soit fondée sur la clause d'urgence définie à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE, ce qui semble parfaitement justifié dans les circonstances actuelles; souligne néanmoins que d'autres mesures de moyen et de long terme exigeant la solidarité européenne devront être adoptées et que le Parlement européen devra leur être pleinement associé afin de garantir leur transparence et leur légitimité;

### **Le rôle des collectivités locales et régionales**

43. rappelle que la gouvernance à niveaux multiples est le moyen le plus approprié pour créer la combinaison nécessaire de mesures et d'initiatives permettant d'atteindre des résultats optimaux s'agissant de l'intégration des personnes reconnues comme réfugiés et des migrants accueillis pour d'autres raisons. Tous les échelons de pouvoir au sein de l'Union européenne devraient prendre leur part de responsabilité dans l'accueil et l'intégration des réfugiés et des migrants, et améliorer la coopération, la coordination et la solidarité interrégionales, grâce à la mise en place d'un mécanisme permanent pour assurer leur répartition entre les États membres, les régions et les collectivités locales, mécanisme qui prendrait en compte les contraintes structurelles, les ressources, les besoins du marché de l'emploi, la situation démographique et d'autres facteurs pertinents; appelle la Commission et les États membres à fournir à toutes les collectivités locales et régionales touchées par un afflux de réfugiés et de migrants une aide suffisante sur le plan financier, technique, administratif et de la sécurité, tout en évaluant la possibilité de dérogations par rapport aux contraintes structurelles et financières existantes;

44. réaffirme que les collectivités locales et régionales peuvent se prévaloir d'une expérience de première main concernant cette situation et qu'il y a donc lieu de les consulter et de les associer plus activement au processus de relocalisation. Les collectivités locales et régionales forment un niveau de pouvoir capable de fournir de manière efficace des données claires sur le nombre de migrants présents sur leur territoire; il est indispensable de les associer afin de mettre en œuvre un mécanisme équitable fondé sur la solidarité;

45. demande instamment à tous les États membres de coopérer avec les collectivités locales et régionales pour mettre en œuvre et faire fonctionner tant le mécanisme de relocalisation d'urgence qui a été proposé par la Commission européenne, s'il devait être instauré sous peu, que les éventuels futurs systèmes obligatoires et à déclenchement automatique de relocalisation; estime que la création de canaux et d'occasions permettant à des ressortissants de pays tiers de venir travailler ou étudier en Europe devrait jouer un rôle crucial dans l'élaboration des futures politiques en matière de migrations. Afin de pouvoir déterminer le nombre de ressortissants des pays tiers que recevra chaque État membre, il est indispensable de prendre en considération la capacité libre qui existe sur le marché du travail (et ce, notamment du point de vue de sa structure) et dans le système éducatif dans les différentes régions et dans les États membres. Le Comité fait valoir qu'il est par conséquent également nécessaire d'accélérer la procédure d'instauration de régimes de visa simplifiés pour les ressortissants de pays tiers qui participent aux programmes éducatifs, scientifiques et de coopération économique, ainsi que d'approfondir la coopération avec les autres pays concernés, d'informer des possibilités qu'offrent ces programmes et de celles d'une migration légale vers l'Europe, ainsi que des graves périls qu'implique une migration irrégulière;

46. souligne que pour réussir, une politique migratoire européenne nécessite une bonne compréhension de ce qui constitue une politique d'intégration efficace ainsi qu'un engagement sur le long terme en ce sens, et met l'accent sur le fait que le succès ou l'échec de l'intégration se joue particulièrement au niveau local; attire l'attention sur le fait que nombre de collectivités locales et régionales n'ont guère d'expérience et de ressources sur lesquelles s'appuyer en matière d'intégration, et appelle dès lors la Commission à organiser, en coopération avec le Comité européen des régions, un dialogue structuré annuel sur l'intégration à l'issue duquel seront élaborées, révisées et actualisées des lignes directrices à l'attention des collectivités locales et régionales de toute l'Europe en vue d'assurer une intégration sans heurts;

47. se félicite de la proposition d'octroi d'une prime incitative de 6 000 euros provenant du Fonds «Asile, migration et intégration» pour la relocalisation de chaque personne dans le contexte du programme de relocalisation d'urgence, mais insiste pour que ces fonds soient mis à la disposition du niveau de pouvoir chargé d'accueillir les migrants; dans l'immédiat, demande que les règlements pertinents soient modifiés afin d'octroyer aux régions et aux collectivités locales un accès direct au Fonds «Asile, migration et intégration»; estime en outre qu'il convient de développer à plus long terme également des instruments qui encouragent durablement la prise en charge de réfugiés en octroyant des aides financières directement aux collectivités locales et régionales concernées;

48. souhaite que l'agenda européen en matière de migration, ainsi que les conclusions du Conseil européen et les discussions dans le cadre du Conseil «Justice et affaires intérieures», deviennent la référence pour l'adoption et la mise en œuvre de politiques efficaces en matière de migration et d'asile, fondées sur le respect des droits fondamentaux et la solidarité entre l'Union européenne, les États membres, les collectivités territoriales et les migrants;

49. rappelle que la coopération et la solidarité seraient grandement facilitées si l'on s'efforçait davantage de trouver des solutions pratiques et pragmatiques. S'agissant des questions d'intégration, il faut tirer parti de l'expérience des collectivités territoriales;

50. souligne que le Comité des régions est bien placé pour nouer le dialogue avec les villes et régions de toute l'Europe, faciliter et encourager l'échange d'idées et de pratiques innovantes et faire progresser le débat sur les différentes manières d'obtenir une participation plus efficace des collectivités territoriales à la conception et à la mise en œuvre des politiques d'immigration et d'intégration, conformément à la gouvernance à niveaux multiples et au principe de subsidiarité;

51. rappelle qu'il y a lieu d'adopter une approche ascendante pour remédier aux disparités existantes entre les États membres et les régions s'agissant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants irréguliers à leur première arrivée et du niveau d'efficacité et de rapidité dans le traitement des demandes et dossiers;

52. invite instamment l'Union européenne et les autorités nationales et infranationales à travailler en étroite collaboration avec la société civile, les associations de migrants et les communautés locales et à se montrer réceptives à leur contribution;

53. réaffirme que l'Union européenne devrait saisir toutes les occasions de coopérer avec des partenaires institutionnels et de favoriser le débat dans tous les cadres pertinents. À cet égard, des organisations internationales non gouvernementales telles que l'Organisation internationale pour les migrations, les réseaux de coopération existant avec les États tiers et avec la société civile ainsi que les échanges au niveau des collectivités territoriales, comme par exemple à travers l'ARLEM ou la CORLEAP, constituent des composantes importantes de la coopération.

Bruxelles, le 3 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

---

**Avis du Comité européen des régions — Normes de rémunération du travail au sein de l'Union européenne**

(2016/C 051/04)

**Rapporteur:** Mick ANTONIW (UK/PSE), membre de l'assemblée de Pontypridd**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

**Légitimité du débat**

1. fait remarquer que la responsabilité de la politique sociale et de l'emploi incombe en premier lieu aux autorités nationales ou régionales, que l'Union européenne a une compétence de coordination dans ce domaine et que toute initiative de l'Union européenne relative à des normes salariales européennes doit respecter le principe de subsidiarité;
2. rappelle que, selon une enquête Eurobaromètre sur l'attitude des citoyens face à la pauvreté, la grande majorité des sondés (73 %) estiment qu'il s'agit d'un problème répandu dans leur pays et que des mesures d'urgence doivent être prises à l'échelon national (89 %) et européen (74 %) pour y remédier <sup>(1)</sup>;
3. affirme que le droit de tous les travailleurs à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant est défini dans la charte sociale européenne qui a été acceptée par presque tous les États membres de l'Union européenne;
4. considère que la question de la légitimité démocratique de l'Union européenne sera renforcée si les citoyens européens reconnaissent que celle du progrès social est également abordée quand les dimensions sociales et de l'emploi seront pleinement intégrées dans le cycle annuel de la coordination de la politique économique (semestre européen), ainsi que la promotion de la croissance;
5. rappelle que l'Union européenne s'est engagée à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations unies et à respecter la résolution proclamant la deuxième décennie des Nations unies pour l'élimination de la pauvreté (2008-2017);
6. fait remarquer que la convention C94 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les clauses de travail dans les contrats passés par une autorité publique est actuellement contraignante dans neuf États membres et appliquée à titre volontaire dans d'autres. Néanmoins, il convient de tirer au clair les éventuelles contradictions juridiques existant entre la convention C94 de l'OIT et le traité sur l'Union européenne;
7. prend note des demandes du Parlement européen concernant la question du salaire minimum <sup>(2)</sup>, y compris sa récente invitation, adressée à la Commission, à «étudier toutes les options pour renforcer l'UEM et la rendre plus résistante et propice à la croissance, à l'emploi et à la stabilité, avec une dimension sociale visant à préserver l'économie sociale de marché de l'Europe, dans le respect du droit à la négociation collective, dans le cadre de laquelle serait assurée la coordination des politiques sociales des États membres, avec notamment un mécanisme de salaire ou de revenu minimum propre à chaque État membre et décidé par lui» <sup>(3)</sup>;

**Salaires minimaux et salaires décents**

8. affirme que la pauvreté et l'exclusion sociale font obstacle à une existence digne, et sapent dès lors les droits fondamentaux des personnes, et propose que tous les États membres garantissent une existence digne aux personnes — par exemple en fournissant les services nécessaires à un niveau de vie décent — et mènent des politiques, notamment dans les domaines social et du marché du travail, qui assurent des salaires équitables tout au long de la vie active;

<sup>(1)</sup> Rapport Eurobaromètre spécial sur la pauvreté et l'exclusion sociale (2010).

<sup>(2)</sup> Résolutions du Parlement européen sur: 1) le rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe, adoptée le 20 octobre 2010 [2010/2039(INI)], et 2) la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptée le 15 novembre 2011 [2011/2052(INI)].

<sup>(3)</sup> Résolution du Parlement européen sur le programme de travail de la Commission pour 2016 [2015/2729(RSP)], paragraphe 16.



9. met l'accent sur le caractère prioritaire de cette question, la pauvreté et les inégalités sociales s'étant accrues depuis la crise économique dans l'Union européenne et les politiques ultérieures d'austérité pure ayant exacerbé le problème; le nombre de citoyens exposés au risque de pauvreté a augmenté, un phénomène qui concerne plus particulièrement les femmes et les enfants;
10. souligne que l'objectif de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020 semble compromis et qu'il devra être réévalué à l'occasion de la prochaine révision du processus Europe 2020, car le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté, qui s'élevait à 114 millions en 2009, est passé à 124 millions en 2012 <sup>(4)</sup>;
11. se réjouit du fait que la plupart des États membres de l'Union européenne disposent de régimes de salaire minimum de par la loi ou par l'intermédiaire de négociations collectives. Ce sont les États membres et/ou les partenaires sociaux nationaux qui disposent de la compétence et de la responsabilité des questions relatives à la fixation des salaires en vigueur. L'autonomie des partenaires sociaux et leur droit de signer des conventions collectives doivent dès lors être pleinement respectés;
12. souligne que les régimes de salaire minimum varient considérablement et fait observer que, dans certains pays, le niveau fixé est inférieur à 50 % du salaire médian <sup>(5)</sup> et que la pauvreté des travailleurs constitue aussi un problème croissant;
13. reconnaît le rôle clé des négociations collectives dans la fixation des salaires minimaux, mais souligne que, dans nombre de secteurs et de petites et moyennes entreprises, les accords sectoriels sont inexistantes et que, par conséquent, certains travailleurs en sont exclus. Le Comité des régions invite les partenaires sociaux nationaux à pratiquer un dialogue social intensif aux échelons national, régional et local;
14. soutient donc que les États membres devraient être encouragés à adopter un salaire équitable indicatif tendant vers le repère des 60 % du salaire médian et basé sur des budgets de référence <sup>(6)</sup>, qui correspondent à un ensemble de biens et de services dont une personne a besoin pour vivre à un niveau décent, associé à une série de conditions de travail équitables. D'après une récente étude d'Eurofound <sup>(7)</sup>, le scénario hypothétique d'un salaire minimum fixé à 60 % du salaire médian national aurait profité, sur la base des chiffres de 2010, à 16 % en moyenne de l'ensemble des travailleurs de l'Union européenne;
15. met en évidence les travaux entrepris par le réseau européen des budgets de référence en vue d'élaborer une méthodologie commune pour les budgets de référence en Europe afin que leur composition (par exemple le panier alimentaire) soit comparable entre États membres;
16. souligne le fait que l'endettement privé, qui dans la zone euro atteignait en 2014 126 % du PIB contre 92 % pour la dette publique, est un facteur qui aggrave une situation de moindre consommation et de baisse des investissements; fait valoir que, dans ce contexte, les structures salariales équitables sont d'importants stabilisateurs économiques et un outil essentiel pour stimuler la compétitivité hors prix, qui jouent donc un rôle de moteur essentiel de la croissance économique et aident à prévenir la stagnation; par ailleurs, en vue de sécuriser les revenus des ménages, il y a lieu de réfléchir à la mise en place d'une procédure de gestion du surendettement au niveau européen qui porterait notamment sur les conditions d'expropriation immobilière des ménages;
17. maintient qu'avec la mise en place d'un salaire équitable, le secteur public n'est plus du tout contraint, ou seulement de façon limitée, de fournir une aide aux travailleurs à temps plein via des paiements complémentaires ou des crédits d'impôt, ce qui pourrait éventuellement permettre aux États membres de respecter leurs obligations fiscales;
18. suggère de prendre en considération les dispositions sur le salaire minimum en lien avec les conditions d'emploi, notamment dans le cas de travailleurs concernés par des arrangements flexibles particuliers;
19. fait valoir qu'un salaire équitable, accompagné de conditions de travail justes et d'un système de protection sociale adéquat, est l'un des éléments nécessaires à la création de conditions de concurrence équitables entre les États membres de l'Union européenne, afin que ces derniers ne se fassent pas mutuellement tort par le biais d'un « nivellement par le bas » et d'un « dumping social »;

<sup>(4)</sup> État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive [COM(2014) 130].

<sup>(5)</sup> Étude intitulée *Contours of a European Minimum Wage Policy* (Profil d'une politique européenne en matière de salaire minimum), Thorsten Schulten, Friedrich Ebert Stiftung, octobre 2014 ([http://epsu.org/IMG/pdf/Contours\\_of\\_a\\_Minimum\\_Wage\\_Policy\\_-\\_Schulten.pdf](http://epsu.org/IMG/pdf/Contours_of_a_Minimum_Wage_Policy_-_Schulten.pdf)).

<sup>(6)</sup> Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 [COM(2013) 83].

<sup>(7)</sup> *Rémunérations en Europe au XXI<sup>e</sup> siècle*, rapport de Christine Aumayr-Pintar et coll., Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), avril 2014.

20. insiste sur l'importance particulière de cette question au vu de la directive relative au détachement des travailleurs et des décisions ultérieures de la Cour de justice de l'Union européenne, selon lesquelles les entreprises ne sont pas contraintes de respecter les accords sectoriels concernant les salaires minimaux qui n'ont pas été déclarés d'application générale <sup>(8)</sup>;
21. exhorte les autorités nationales et régionales à mettre pleinement en œuvre la directive d'exécution relative au détachement des travailleurs; attend avec impatience, à cet égard, le réexamen annoncé par la Commission de la législation actuelle applicable aux travailleurs détachés, l'objectif étant de lutter contre le dumping social et de garantir qu'un même emploi soit rémunéré de la même manière partout dans l'Union européenne;
22. est convaincu que tout débat futur dans ce domaine pourrait notamment prendre appui sur les articles 9 et 156 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et devrait, pour assurer le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, se dérouler via des processus souples, tels que la méthode ouverte de coordination, ainsi que dans le cadre du semestre européen, qui a déjà abordé les questions salariales;
23. fait en outre valoir qu'il serait possible d'aborder la question des salaires équitables en tant que facteur économique également dans les recommandations par pays, qui traitent déjà de la fixation des salaires dans le domaine du marché du travail ainsi que de la modération salariale;
24. reconnaît que les salaires minimaux varient considérablement selon les pays de l'Union européenne qui en disposent et souligne que des salaires équitables propres à chaque État membre, déterminés par ce dernier par voie législative ou par l'intermédiaire de négociations collectives, et en tout état de cause dans le respect de ses traditions et de ses pratiques, pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif de la stratégie Europe 2020 visant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
25. est d'avis que des salaires équitables pourraient contribuer à lutter contre des inégalités d'une ampleur inacceptable en Europe, qui sont une source de préoccupation pour la cohésion sociale, un problème d'ordre politique et un risque pour le potentiel de croissance future de l'Union européenne;
26. souhaite souligner qu'il existe des exemples positifs dans des États membres dans lesquels les bénéficiaires d'un salaire légal ne constituent qu'une petite proportion de l'ensemble des salariés. Dans trois d'entre eux, la Suède, le Danemark et l'Italie, il n'y a pas de salaire minimum légal, ni de déclaration obligatoire de convention collective, ce qui n'empêche pas le bon fonctionnement du système de fixation des salaires, s'appuyant tant sur la tradition que sur la pratique <sup>(9)</sup>;

#### **Dimension régionale**

27. encourage les collectivités locales et régionales de l'Union européenne à jouer un rôle moteur, en leur qualité d'employeurs, et à œuvrer pour garantir des salaires équitables à leurs employés, et plaide en faveur de l'échange de bonnes pratiques au niveau européen;
28. se félicite en outre que certaines autorités publiques au niveau local et régional aient utilisé leurs politiques de marchés publics pour encourager et obliger les entrepreneurs à verser des salaires équitables aux membres de leur personnel; note avec satisfaction qu'à cette fin, la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, qui entrera en vigueur en avril 2016, mentionne explicitement qu'il ne devrait pas être fait obstacle à l'application de conditions de travail plus favorables pour les travailleurs (considérant 37) et prévoit que les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent pas uniquement utiliser le prix ou le coût comme seul critère d'attribution des marchés publics (article 67); accueille par ailleurs très favorablement l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 novembre 2015 dans l'affaire C-115/14, qui dispose que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce qu'un soumissionnaire soit exclu d'une procédure de passation de marché public s'il refuse de s'engager à verser au personnel concerné le salaire minimum <sup>(10)</sup>.

Bruxelles, le 3 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

<sup>(8)</sup> Affaire C-346/06, Dirk Ruffert contre Land Niedersachsen.

<sup>(9)</sup> Source: Eurostat, enquête sur la structure des salaires (2010), à l'exclusion des entreprises de moins de 10 salariés, voir en particulier le graphique 5.34.

<sup>(10)</sup> La législation d'une entité régionale d'un État membre exigeant des soumissionnaires et de leurs sous-traitants qu'ils s'engagent à verser un salaire minimum au personnel appelé à exécuter les prestations faisant l'objet du marché public a été jugée compatible avec le droit de l'Union européenne.

**Avis du Comité européen des régions — Le rôle de l'économie sociale dans la relance de la croissance économique et la lutte contre le chômage**

(2016/C 051/05)

**Rapporteur:** Luís GOMES (PT/PPE), maire de Vila Real de Santo António, Portugal

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. estime que l'économie sociale est un acteur clé du développement économique et social de l'Union européenne et représente 2 millions d'entreprises, parmi lesquelles des associations, des coopératives et des mutualités. Elle crée 11 millions d'emplois, ce qui équivaut à 6 % de la population active et à 10 % du nombre total des entreprises du tissu entrepreneurial européen;
2. souligne que les entités et les acteurs de l'économie sociale se sont avérés résilients pendant la crise et qu'ils ont contribué à améliorer le bien-être des citoyens et à les maintenir sur le marché du travail, non sans grandes difficultés, même lorsque d'autres organisations et entreprises n'ont pas été en mesure de le faire. Cette contribution a été particulièrement remarquable en ce qui concerne l'inclusion de ceux qui ont de grandes difficultés pour entrer ou se réinsérer sur le marché du travail;
3. estime qu'une meilleure prise en considération de la contribution de l'économie sociale à la réalisation des objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020 doit être prioritaire dans le suivi de la communication sur le renforcement de la dimension sociale de l'Union économique et monétaire adoptée par la Commission en 2012 et du paquet «Investissements sociaux» adopté en 2013, et considère que les investissements dans l'économie sociale devraient également s'effectuer dans le périmètre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et du Fonds social, car ils contribuent souvent à la création d'emplois de qualité pour les citoyens européens, ainsi que dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et d'autres sources de financement en provenance de l'Union européenne;
4. indique que, du fait qu'elles se fondent sur la collaboration et l'engagement civique des personnes qui composent les communautés, les initiatives de l'économie sociale contribuent à accroître la cohésion sociale, économique et territoriale ainsi que le niveau de confiance dans l'ensemble de l'Union européenne, en raison de leur engagement et degré d'intégration avec le territoire sur lequel elles sont implantées, cet ancrage les rendant moins vulnérables aux délocalisations et apportant une plus grande sécurité à leurs travailleurs, aspects qui relèvent de la responsabilité sociale des entreprises;
5. se félicite de la place accordée à l'économie sociale dans la législation de l'Union européenne comme, par exemple, le règlement (UE) n° 1304/2013 sur le Fonds social européen (FSE), le règlement (UE) n° 1301/2013 sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le règlement (UE) n° 1296/2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale; se félicite également des nouveaux règlements pour la période de programmation 2014-2020 des Fonds ESI, qui placent l'entreprise sociale parmi les priorités d'investissement possibles du FSE et du FEDER, renforcent l'approche de partenariat et permettent de promouvoir les initiatives basées sur le partenariat entre l'économie sociale et les autorités locales/régionales grâce à l'utilisation d'instruments tels que le développement local mené par les acteurs locaux;
6. rappelle que les organisations de l'économie sociale stimulent la participation et l'esprit de solidarité et d'entreprise de tous les citoyens, y compris ceux que le système de production marginalise, ce qui contribue à générer une activité économique qui crée de la valeur, et qui est rentable, dans le cas des entreprises sociales, même dans des secteurs plus fragiles économiquement;
7. insiste sur l'importance de favoriser la participation des citoyens et les processus de cocréation dans le domaine social, au moyen de partenariats dynamiques entre le secteur public, les nombreuses entités de l'économie sociale et le secteur privé, en particulier les «entreprises sociales», tout en adoptant aussi une approche orientée vers les actions et les politiques qui innove socialement;

8. souligne que les compétences entrepreneuriales qui existent dans le domaine de l'économie sociale ne bénéficient que d'une reconnaissance relativement faible, résultant, entre autres, du manque de réseautage entre les acteurs des différents pays. C'est pourquoi l'échange des bonnes pratiques, le développement de partenariats et la création de dispositifs d'incitation et de financement pour encourager la capacité entrepreneuriale, l'innovation sociale et les investissements sociaux sont essentiels. Ce sont des préalables indispensables pour rendre l'économie sociale plus attrayante et mieux reconnue;

9. suggère de mettre davantage l'accent sur la recherche dans le domaine de l'économie sociale en Europe, en misant également sur l'élaboration et la diffusion de programmes généraux de formation à l'économie sociale pour le grand public, et pour les étudiants en particulier, et de programmes spécialisés destinés aux acteurs de l'économie sociale et aux chômeurs, et en mettant en place des partenariats entre les organisations de l'économie sociale, les établissements d'enseignement et de formation et les collectivités régionales et locales;

10. rappelle que les collectivités régionales et locales, les États membres et l'Union européenne doivent encourager le partenariat et le soutien au développement de nouveaux outils et de nouvelles possibilités d'aide sociale résultant de l'évolution continue des technologies de l'information et de la communication, en promouvant la qualité et l'accessibilité des services fournis, en rationalisant les coûts et en contribuant à donner une image attrayante de l'économie sociale aux citoyens;

11. recommande aux États membres de s'employer à ce que les acteurs de l'économie sociale puissent évoluer plus aisément sur le marché, en considération du rôle qu'ils jouent pour résoudre les problèmes liés, notamment, au chômage et à l'exclusion sociale en se chargeant de l'activation professionnelle de populations que l'on considère frappées d'exclusion;

12. exhorte la Commission européenne à présenter un cadre juridique qui englobe un corpus de définitions communes s'appliquant aux différentes formes d'entités européennes de l'économie sociale — sociétés coopératives, fondations, mutuelles et associations, par exemple — afin de permettre aux entreprises de l'économie sociale d'opérer sur une base juridique sécurisée et de tirer ainsi profit des avantages du marché intérieur et de la libre circulation. Ce document devra notamment comprendre un corpus de définitions communes. La conception des programmes européens de partenariat avec ces organisations pourrait s'appuyer sur ces définitions, afin de pouvoir adapter l'aide aux besoins de chaque type d'organisation et renforcer leur rôle dans la promotion de l'emploi et l'amélioration de la capacité entrepreneuriale des territoires;

13. note que le rôle positif des entités et des acteurs de l'économie sociale dans la lutte contre le chômage et la promotion de la croissance inclusive et durable est particulièrement important dans les territoires caractérisés par l'émigration, le vieillissement rapide de la population, l'absence de dynamiques de production et un esprit d'entreprise peu développé; il convient à cet égard d'accorder une attention particulière au milieu rural. Dans ces territoires, l'importance de l'économie sociale va au-delà de la réponse à la demande locale de biens et de services à caractère social, étant donné que les organisations de l'économie sociale figurent au rang des rares entités qui par concours de volonté sont capables de stimuler l'esprit d'entreprise et de retenir ou d'attirer des acteurs économiques en mesure de valoriser les ressources endogènes desdits territoires;

14. recommande de promouvoir la coopération entre l'économie sociale et l'enseignement professionnel, tous domaines confondus, et de soutenir la création de coopératives scolaires et étudiantes afin d'élargir les possibilités de carrière des jeunes, en contribuant ainsi à prévenir le chômage des jeunes. Dans cet esprit, le Comité soutient également l'intégration des coopératives scolaires et étudiantes parmi les acteurs de l'économie sociale et suggère aux États membres et à la Commission européenne de travailler de concert pour inclure le mouvement coopératif et l'économie sociale dans la formation à l'entrepreneuriat comme élément à part entière des cursus et programmes d'enseignement nationaux dans les lycées et l'enseignement supérieur;

15. estime qu'il y a lieu, chaque fois qu'il est possible et avec tous les moyens disponibles, d'accroître les aides nationales et de l'Union européenne aux partenariats incluant des organisations de l'économie sociale dans les territoires à faible densité de population, dans ceux qui présentent des indicateurs de chômage particulièrement élevés et de faibles taux d'emploi chez les groupes socialement vulnérables, dans les zones géographiques marquées par la pauvreté et l'exclusion sociale et également dans celles qui présentent un intérêt environnemental particulier, de façon à favoriser le rôle spécial que lesdites aides y jouent dans la création et le maintien de valeur;

16. demande à la Commission européenne de se montrer flexible dans l'application des règles en matière d'aides d'État aux organisations de l'économie sociale, de soutenir les collectivités territoriales dans la compréhension et l'application proportionnée de ces règles et, lorsque cela est possible, d'accroître les aides des États membres ou de leurs collectivités territoriales et de l'Union européenne aux partenariats incluant des organisations de l'économie sociale;

17. se félicite de la récente adoption des directives sur les marchés publics et les concessions (directives 2014/23/EU, 2014/24/EU et 2014/25/EU), qui comprennent des clauses et des critères sociaux pour favoriser l'inclusion et l'innovation sociales, entre autres, et invite les États membres à s'assurer dans la phase de transposition actuelle de ces directives en droit national que les pouvoirs adjudicateurs puissent faire plein usage des dispositions spécifiques sur les marchés réservés et des démarches simplifiées prévues pour renforcer le rôle des acteurs de l'économie sociale tant au niveau national qu'au niveau régional ou local; demande en outre aux institutions de l'Union européenne d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ces règles au niveau national, régional et local et de poursuivre le débat sur leur amélioration;
18. estime que l'économie sociale peut être un outil approprié et très efficace pour combattre l'économie souterraine et créer de la valeur économique et sociale;
19. estime qu'il est essentiel de libérer le potentiel de l'économie sociale en améliorant l'accès de l'économie sociale à différents modes de financements, comme les Fonds européens, les fonds de capital-risque, le microcrédit ainsi que le microfinancement participatif (*crowdfunding*), et en mobilisant des moyens financiers suffisants au niveau local, régional, national et de l'Union, tout en conciliant les niveaux d'exigence économique/financière requis et l'intérêt public du travail que ces organisations réalisent sur le terrain;
20. regrette que la stratégie de la Commission pour un marché unique numérique ne mentionne pas l'économie sociale et ne fasse qu'effleurer l'économie collaborative non commerciale dont les potentialités sociales sont très importantes;
21. souligne la nécessité de promouvoir une culture de suivi dans les organisations de l'économie sociale, en améliorant leurs capacités à mesurer et à faire connaître les dimensions économiques et sociales de leurs actions et en élaborant des méthodologies et des indicateurs qui sont cohérents avec leur nature et leurs spécificités. Il conviendrait de diffuser les enseignements tirés de ce suivi et de les rendre accessibles de différentes manières;
22. se félicite de la création par la Commission européenne d'une plate-forme numérique multilingue, la plate-forme «Social Innovation Europe», afin d'encourager l'échange d'informations dans le domaine de l'innovation sociale, mais estime qu'il est nécessaire qu'elle comporte une section séparée consacrée à l'économie sociale;
23. suggère à la Commission européenne de mettre en place une unité spécifiquement consacrée à l'économie sociale, sachant qu'en l'état actuel des choses la décision de fusionner des unités au sein de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME pour constituer une unité «*Clusters, social economy and entrepreneurship*» ne semble pas en phase avec le périmètre et la réalité de l'économie sociale;
24. encourage les institutions de l'Union européenne, les États membres et les collectivités locales et régionales à faire le point et à promouvoir la diffusion des exemples de nouvelles formes de dialogue, de coconstruction des politiques et de mise en œuvre conjointe de ces dernières dans le cadre de partenariats composés d'autorités régionales et locales, de l'économie sociale et d'autres acteurs;
25. préconise, qu'au regard du champ d'intervention très localisé (ou territorialisé) de la plupart des organisations de l'économie sociale, l'Union européenne et les différents États membres favorisent et encouragent l'octroi d'un rôle plus important aux collectivités locales et régionales dans la définition des programmes et des politiques relatifs à l'économie sociale, ainsi que dans leur articulation avec les différentes politiques publiques, afin de permettre la réalisation des objectifs poursuivis;
26. recommande à la Commission européenne de proposer aux États membres qui ne l'ont pas encore fait, la création et l'adoption, dans les meilleurs délais, du cadre légal et juridique nécessaire au fonctionnement et au développement de l'économie sociale, après avoir défini une stratégie claire pour le secteur.

Bruxelles, le 3 décembre 2015.

Le Président  
du Comité européen des régions

Markku MARKKULA

---

**Avis du Comité européen des régions — La dimension locale et régionale de l'économie du partage**

(2016/C 051/06)

**Rapporteur:** M<sup>me</sup> Benedetta BRIGHENTI (IT/PSE), adjointe au maire de Castelnuovo Rangone, province de Modène

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

## LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. considère que l'économie du partage se fonde sur des modèles sociaux nouveaux ou renouvelés ayant d'importantes répercussions économiques, juridiques et institutionnelles: les pratiques sociales de partage, la collaboration et la coopération. Compte tenu de son caractère innovant et dynamique, son concept ne peut, en fin de compte, pas être défini. Il englobe toutefois des phénomènes présentant les caractéristiques suivantes:

- i) ses principaux protagonistes n'agissent pas de la même manière que ce qui se pratique habituellement dans les modèles économiques classiques (c'est-à-dire comme un «*homo oeconomicus*»). Ceci ne les empêchant pas de pouvoir être rationnels et agir de manière déterminée pour atteindre leurs objectifs;
- ii) l'économie du partage repose sur une approche par plateforme où les relations, la réputation, la confiance sociale et d'autres éléments non économiques au sein d'une communauté figurent parmi les principaux moteurs;
- iii) l'économie du partage fait un usage intensif et à grande échelle des technologies numériques et de la collecte de données. Les données deviennent des matières premières primaires. Les coûts fixes sont en grande partie externalisés;
- iv) à une plus petite échelle au niveau local, certaines initiatives d'économie du partage peuvent se limiter à une utilisation ou une gestion partagée des actifs physiques [par exemple espaces de travail en commun, communs urbains (*urban commons*), etc.], ou à de nouvelles formes de systèmes de protection sociale entre pairs, parfois au niveau d'une rue ou d'un bâtiment;
- v) l'économie du partage peut être organisée selon des modèles fondés tant sur des logiques de marché que sur des logiques sociales;

2. note dans ce contexte que la Commission européenne utilise le terme «économie collaborative» plutôt que «économie du partage» et qu'elle a fait un premier effort dans sa récente communication sur le thème «Améliorer le marché unique»<sup>(1)</sup> pour définir le concept comme suit: «On assiste au développement rapide de l'économie collaborative, un écosystème complexe, fondé sur des services à la demande et l'utilisation temporaire de biens reposant sur des échanges conclus sur des plateformes en ligne. Pour les consommateurs, l'économie collaborative se traduit par une diversification des choix et un abaissement des prix, tandis que, pour les jeunes pousses du secteur de l'innovation et les entreprises européennes établies, elle est synonyme de perspectives de croissance aussi bien sur le territoire national que dans d'autres États membres. Elle accroît aussi l'emploi et bénéficie aux salariés puisqu'elle autorise une plus grande souplesse, qui va des microemplois non professionnels à l'entrepreneuriat à temps partiel. Les ressources peuvent être utilisées de manière plus efficace, ce qui accroît la productivité et la durabilité.» Le Comité des régions (CdR) estime toutefois que cette définition met l'accent sur les aspects commerciaux de l'économie du partage (ou collaborative) et ceux liés aux consommateurs, et laisse de côté les approches non commerciales et qui se fondent sur les communs (*commons*). Il demande dès lors à la Commission d'analyser plus en profondeur et ensuite de définir les différentes formes de l'économie du partage (dont une partie relève de l'économie sociale);

**L'économie du partage comme vecteur d'un nouveau paradigme**

3. souligne qu'ils sont nombreux à estimer que le principal acteur de l'économie du partage n'est plus le «consommateur» désireux de posséder quelque chose ou d'acheter un service, mais plutôt un citoyen, un membre d'une communauté de partage (*commoner*), un utilisateur, un fabricant, un producteur, un créateur, un concepteur, un collaborateur, un artisan numérique ou un agriculteur urbain cherchant à accéder à un service ou à un bien qui est nécessaire pour satisfaire certains de ses besoins;

<sup>(1)</sup> COM(2015) 550, p. 3.

4. indique que certains autres font néanmoins valoir que l'agent de l'économie du partage est, dans bien des cas, également une personne prête à agir et à prendre en charge, à gérer, à générer ou régénérer une ressource commune matérielle ou immatérielle d'accès libre, sans passer par l'intermédiaire d'un fournisseur public ou privé, à petite échelle au niveau des pairs et des particuliers. Dans l'économie du partage, l'agent n'est donc pas un simple «acteur économique». Il s'agit plutôt d'un acteur social, individuel ou civique pour lequel les motivations économiques traditionnelles sont secondaires ou tout à fait inexistantes. Certains domaines de l'économie du partage ne relèvent pas nécessairement de l'«économie» au sens strict, mais consistent en des communautés et réseaux sociaux de collaboration qui créent de nouvelles structures économiques ou assument une fonction en lien avec les activités économiques existantes;

5. signale que l'économie du partage semble également remettre en question les modèles économiques traditionnels qui distinguent clairement le consommateur du producteur;

6. estime que l'économie du partage pourrait donner naissance à une nouvelle identité économique, selon laquelle un individu ne voulant pas agir seul serait non pas guidé par la quête permanente de la maximisation de ses propres intérêts matériels, mais associerait son comportement économique à un engagement vis-à-vis de la communauté, agirait dans la sphère publique — sociale, économique, politique — et se replacerait par rapport aux autres afin d'agir dans l'intérêt général et commun (c'est-à-dire comme une *mulier activa*)<sup>(2)</sup>;

7. souligne la nécessité d'établir une distinction entre les différentes formes de l'économie du partage. Toutes adoptent le même modèle social, l'acte de partage, de collaboration et de coopération. Toutefois, elles sont très différentes les unes des autres. Il est nécessaire de préciser quelles sont les formes qui perpétuent, en quelque sorte, la même dynamique sociale et économique que le modèle économique préexistant et de leur appliquer à chacune un régime juridique différent. La distinction entre but lucratif et non lucratif et le type d'entreprise ou d'association portant des projets d'économie du partage ainsi que, au regard du droit communautaire, l'impact sur les échanges transfrontaliers peuvent constituer des paramètres importants pour distinguer entre les différentes formes de cette économie et proposer des approches réglementaires différenciées.

8. fait valoir qu'une première distinction peut être établie entre l'économie du partage au sens strict et ses formes collaboratives, en considérant la collaboration et la coopération comme des strates de partage supplémentaires. En fait, il conviendrait de distinguer les initiatives d'économie du partage qui élaborent et fixent des typologies d'utilisateurs (utilisateurs-consommateurs par opposition aux utilisateurs-fournisseurs) et celles qui favorisent une approche «de pair à pair», où chaque utilisateur peut être simultanément fournisseur et consommateur, ou même participer à la gouvernance par plateforme. Il pourrait également être tenu compte du modèle de gouvernance et de contrôle des transactions économiques en établissant une distinction entre les cas où la plateforme sert uniquement d'outil destiné à mettre en contact les particuliers (lesquels concluent l'accord de manière autonome), et ceux où l'intermédiaire conserve le contrôle des transactions<sup>(3)</sup>. Le renforcement de la coopération pourrait suggérer une approche de l'économie de partage qui se fonde sur les communs (*commons*)<sup>(4)</sup>. Lorsque les acteurs concernés ne partagent pas uniquement une ressource mais collaborent pour créer, produire ou régénérer une ressource commune pour tout un chacun ou la communauté, ils coopèrent et unissent leurs efforts pour les communs;

9. estime que deux grandes catégories et quatre formes d'économie du partage semblent ressortir:

— l'économie du partage au sens strict ou l'économie à la demande:

— l'«économie de l'accès», pour les initiatives de l'économie du partage dont le modèle commercial suppose que les biens et services sont négociés sur la base de l'accès plutôt que de la propriété. Il s'agit de louer temporairement des choses au lieu de les vendre de manière permanente,

— l'«économie des petits boulots (*gig*)» pour les initiatives de l'économie du partage basées sur des prestations de travail ponctuelles négociées sur un marché numérique,

<sup>(2)</sup> Voir C. Iaione, *Economics and law of the commons*, 2011 et *Poolism*, sur [www.labgov.it](http://www.labgov.it), 28.8.2015.

<sup>(3)</sup> G. Smorto, «I contratti della sharing economy», dans *Il Foro Italiano*, 2015, n° 4, p. 222-228.

<sup>(4)</sup> D. Bollier, *Think like a commoner: a short introduction to the life of the commons*, 2014; S. Foster, *Collective action and the Urban Commons*, 2011; C. Iaione, *The Tragedy of Urban Roads*, 2009.

— l'économie de mise en commun:

- l'«*économie collaborative*», pour les initiatives de l'économie de partage qui favorisent une approche «de pair à pair» et/ou associent les utilisateurs à la conception du processus productif ou encore transforment les clients en une communauté;
- l'«*économie des communs (commoning)*» pour les initiatives de l'économie de partage qui appartiennent à une communauté ou sont gérées collectivement;

10. note que la Commission cite une récente étude <sup>(5)</sup> pour évaluer la capacité potentielle de l'économie sociale de faire passer son chiffre d'affaires mondial de quelque 13 milliards d'EUR à 300 milliards d'EUR d'ici 2025. Néanmoins, selon le CdR, la croissance de l'économie du partage ne doit être considérée que partiellement comme une révolution et/ou une conséquence de la crise. À certains égards, elle pourrait également représenter le retour <sup>(6)</sup> ou la transition <sup>(7)</sup> de certains secteurs du modèle économique actuel vers des traditions et modèles économiques anciens (par exemple l'économie coopérative, l'économie sociale, l'économie solidaire, la production artisanale, l'économie des communs, etc.) voire même vers des formes antiques d'échanges économiques (par exemple l'économie de troc), qui représentent des possibilités autres que les formes d'économie de marché à forte intensité de capital;

11. souligne que l'innovation technologique joue un rôle déterminant dans le développement de l'économie du partage, dont la plupart des initiatives reposent sur l'utilisation de plateformes collaboratives par lesquelles s'effectuent les transactions/échanges de biens et/ou de services. Pour cette raison, il est nécessaire de renforcer les initiatives visant à lutter contre la fracture numérique, et ce d'autant plus que l'on se propose d'établir un marché unique numérique;

12. souligne que, dans les cas où de nouveaux services fondés sur l'économie du partage exercent un effet d'éviction agressif sur les services traditionnels, les pouvoirs publics au niveau national, régional ou local portent le plus souvent une lourde part de responsabilité dans la mesure où:

- les conditions d'accès au marché établies par les pouvoirs publics, tant en termes de politique budgétaire que d'exigences professionnelles, ont créé des monopoles ou des oligopoles sans prévoir les conditions de défaillance de marché,
- des systèmes contrôlant la qualité des services fournis n'ont peut-être pas été mis en place;

### Principes pour l'élaboration d'une initiative de l'Union européenne concernant l'économie de partage

13. l'économie du partage peut améliorer la qualité de la vie, favoriser la croissance (en particulier dans les économies locales) et réduire les effets sur l'environnement. Elle peut aussi créer de nouveaux emplois de qualité, réduire les coûts et augmenter la disponibilité et l'efficacité de certains biens et services ou infrastructures. Il importe toutefois que les services offerts au moyen de l'économie du partage ne favorisent pas l'évasion fiscale ou la concurrence déloyale et qu'ils n'enfreignent pas la réglementation au niveau local et régional, ni le droit national et européen. Toute initiative réglementaire sur l'économie du partage devrait par ailleurs accorder une place prépondérante à l'évaluation de l'ensemble des incidences positives et négatives potentielles et à la définition des objectifs de politique publique;

14. estime qu'il convient de garantir le libre accès au marché pour les nouveaux venus. La collecte de données par les plateformes/initiatives de l'économie du partage pourrait entraîner des «déséquilibres dans le pouvoir économique». Les données sont la matière première de l'économie de partage, il faut donc, dans certains cas, qu'elles soient de source ouverte autant que possible, ce qui est parfois nécessaire afin de rendre l'économie du partage plus accessible et de permettre l'évaluation des effets des initiatives ou entreprises de cette économie et favoriser une réglementation de la donnée à tous les niveaux de gouvernement. Il convient d'inviter les plateformes de l'économie du partage à intégrer en leur sein des mécanismes techniques permettant de fournir aux collectivités territoriales des données publiques et pertinentes mais non sensibles ou stratégiques. En tout état de cause, l'Union européenne et les gouvernements nationaux devraient soutenir les collectivités locales et régionales dans le développement des opérations de collecte de données. La protection des données devrait également être l'un des principaux moteurs, tandis que la *mulier activa* devrait être en mesure de posséder ses données;

<sup>(5)</sup> «Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy», PwC 2015, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.Pdf>

<sup>(6)</sup> K. Polanyi, *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, 1944.

<sup>(7)</sup> M. Bauwens, *A commons transition plan*, disponible sur le site: <http://commonstransition.org/>



15. fait remarquer que la confiance et la gestion de l'image de marque sont des conditions préalables importantes en ce qui concerne l'économie du partage<sup>(8)</sup>. Ainsi la confiance et l'image doivent être gérées correctement et de manière indépendante (par exemple par la réglementation, la certification ou l'arbitrage d'une tierce partie). Il convient d'étudier plus en détail si les acteurs de l'économie de partage sont en mesure d'appliquer efficacement des mesures d'autorégulation<sup>(9)</sup>. Un examen par les pairs pourrait garantir la confiance. La mise en place d'organismes indépendants fournissant des notations, étant de préférence aux mains de pairs, est un choix politique qui devrait faire l'objet d'une attention particulière. Il convient également d'évaluer la couverture d'assurance. Dans tous les cas, la «portabilité» des données et de l'image de marque devrait être l'un des principaux objectifs politiques;

16. souligne le fait que les résultats de l'évaluation des incidences de l'économie de partage ne sont pas toujours positifs en termes de protection de l'environnement, de cohésion sociale, d'égalité et de justice sociale, d'utilisation raisonnée des terres ou de bonne gouvernance urbaine<sup>(10)</sup>. Il convient également de noter que des entreprises dont l'objectif est de réaliser un profit utilisent parfois indûment la plateforme de l'économie de partage et n'offrent pas aux travailleurs la garantie d'une sécurité sociale, portant ainsi atteinte au bien-être des citoyens ainsi qu'aux budgets de l'État et des collectivités territoriales. L'Union européenne et les collectivités locales et régionales ne doivent soutenir et encourager que le développement des initiatives ou plateformes de l'économie de partage dont les incidences sociales, économiques et environnementales sont positives. La mise en place de communautés, la création de communs urbains, l'inclusion, la non-discrimination, le développement économique local, l'esprit d'entreprise chez les jeunes, la sensibilisation à l'environnement et la solidarité entre particuliers sont les objectifs de politique publique qu'il convient de promouvoir grâce à l'économie de partage;

17. est convaincu que, si les conditions de travail des acteurs de l'économie du partage étaient définies au sein de l'Union européenne de la même manière que celles des «salariés», ils seraient traités de façon appropriée. Dans un contexte d'échanges économiques de plus en plus «souple», l'économie du partage est susceptible de semer le trouble dans les relations de travail. Il convient d'analyser minutieusement les effets de l'économie du partage sur la sécurité économique et le bien-être social des citoyens. La Commission doit examiner en détail, en concertation avec les États membres, les partenaires sociaux et, le cas échéant, les collectivités territoriales, les conditions d'emploi et de travail au sein de l'économie du partage, afin de déterminer si des mesures réglementaires doivent être prises dans ce domaine. L'économie du partage pourrait donner naissance à une nouvelle classe sociale fondée sur la collaboration, qui nécessiterait des garanties sociales et économiques.

18. souligne qu'il convient en principe d'appliquer toutes les dispositions prévues en matière d'ententes, de marché intérieur, de réglementation fiscale et de protection des consommateurs à l'économie du partage, de la même manière qu'aux autres secteurs économiques. Les initiatives de l'économie du partage ne devraient pas avoir le droit d'utiliser le modèle de partage pour perturber les marchés préexistants en poursuivant une stratégie de réduction des coûts consistant essentiellement à échapper aux frais, liés à la réglementation, applicables aux services et produits similaires qui ne sont pas fournis par l'intermédiaire de plateformes. Le Comité estime toutefois que la réglementation des marchés préexistants devrait faire l'objet de contrôles réguliers afin de vérifier son aptitude à permettre la continuité des processus d'innovation. Il devrait être tenu compte de l'économie du partage notamment dans le débat sur l'économie circulaire et le marché unique numérique. Dans le même temps, la Commission et les États membres devraient veiller à ce que la réglementation de l'économie du partage au niveau européen soit abordée suivant une approche coordonnée, dans les domaines où une approche européenne est nécessaire, afin de consolider le marché unique et de faciliter la diffusion transfrontière des initiatives réussies dans ce domaine; dans tous les autres cas, la réglementation devrait demeurer la prérogative des gouvernements nationaux et des collectivités régionales ou locales, conformément au principe de subsidiarité;

19. note que la Commission n'a accordé qu'une place très marginale à la question de l'économie du partage dans sa communication sur la «Stratégie pour un marché unique numérique en Europe» [COM(2015) 192], mais se félicite de l'engagement pris par la Commission dans sa communication sur le thème «Améliorer le marché unique» de développer un programme européen en matière d'économie collaborative ou de partage, de fournir des orientations quant à la manière dont la législation existante — y compris la directive sur les services, la directive sur le commerce électronique et la législation relative aux consommateurs, notamment la directive sur les pratiques commerciales déloyales, la directive concernant les clauses abusives dans les contrats et la directive sur les droits des consommateurs — s'applique à l'économie collaborative et d'évaluer les éventuelles lacunes de la réglementation. Le CdR signale qu'il est disposé à jouer un rôle actif dans le développement de ce programme et suggère de renforcer la coopération avec les institutions européennes dans ce domaine;

<sup>(8)</sup> T. Wagner, M. Kuhndt, J. Lagomarsino, H. Mattar, *Listening to Sharing Economy Initiatives*, 2015, Nesta & Collaborative Lab, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, 2014.

<sup>(9)</sup> M. Cohen, A. Sundararajan, *Self regulation and innovation in the peer to peer sharing economy*, 2015.

<sup>(10)</sup> P. Parigi, B. State, D. Dakhllallah, R. Corten, K. Cook, *A Community of Strangers: The Dis-Embedding of Social Ties*, 2013; S. Shaheen, *Greenhouse Gas Emission Impacts of Carsharing in North America*, rapport final, 2010.

20. relève que les dossiers liés à l'économie du partage sont suivis par une dizaine de directions générales (DG) de la Commission (notamment CNECT, GROW, COMP, JUST, MOVE, TAXUD, EMPL, REGIO et TRADE) et qu'il y a nécessité d'assurer une coordination interservices à l'intérieur de la Commission; suggère donc à la Commission de mettre en place un groupe de travail visant à coordonner les travaux des DG concernées par les questions relatives à l'économie du partage;
21. se félicite cependant de l'intention de la Commission de lancer fin septembre 2015 une consultation publique sur les approches réglementaires européennes envisageables en matière d'économie du partage;
22. estime que sur le volet commercial de l'économie de partage des approches réglementaires sectorielles sont nécessaires au niveau européen pour assurer une sécurité juridique des opérateurs concernés et des conditions de concurrence équitables, notamment en matière de fiscalité;
23. encourage la Commission et les États membres à mettre en place des mesures incitatives en faveur de l'économie collaborative afin de soutenir et d'appliquer les principes de l'économie sociale (en particulier s'agissant des principes de solidarité, de démocratie et de participation, ainsi que de la coopération avec la communauté locale);
24. dans une dimension locale et régionale, les initiatives d'économie du partage, en plus de promouvoir le développement des économies locales, peuvent devenir un instrument par lequel favoriser la promotion, la préservation et la régénération des biens communs tels que la mobilité, la protection sociale, le paysage urbain et l'environnement. De ce point de vue, les pouvoirs publics devraient avoir pour rôle de favoriser la consolidation d'un «écosystème institutionnel collaboratif»<sup>(11)</sup>. Dans cette optique, la tâche des autorités locales doit être de faciliter et de coordonner les différentes initiatives d'économie du partage, en mettant l'accent sur celles qui renforcent les processus de participation et de collaboration avec les *mulier activa*, qui se montrent ouvertes à tous, tant au stade de la planification que de la gestion et de la fourniture du service, et qui respectent les principes de transparence, d'ouverture et de responsabilité;
25. dans le même temps, estime qu'il est important de surveiller les secteurs dans lesquels se développe l'économie du partage ainsi que ses effets sur les indicateurs macroéconomiques afin qu'elle ne se transforme pas en un système d'optimisation fiscale;

### Un agenda pour l'économie du partage

26. estime que toute initiative de réglementation contraignante devrait conserver une approche sectorielle et tenir compte de la petite ou grande échelle de l'initiative de l'économie de partage en tant que critère lors de l'élaboration des orientations réglementaires. Les institutions et la législation européennes devraient établir un cadre solide et fournir une orientation institutionnelle et juridique ainsi qu'un accès permanent à l'expertise et à d'autres formes d'assistance pour la mise en œuvre;
27. invite, néanmoins, toutes les institutions de l'Union européenne concernées par la question de l'économie du partage à adopter une approche globale dans ce domaine, à la traiter comme un phénomène économique, social et politique, à coordonner leurs efforts, compte tenu de l'importance des changements que cette économie pourrait provoquer dans les systèmes économiques actuels, et à mettre en place une politique publique globale, en élaborant de manière collaborative un programme de politique publique en la matière;
28. recommande à l'Union européenne d'adopter un programme pour l'économie du partage qui repose sur les axes suivants:
- définir un protocole méthodologique, fondé notamment sur une évaluation ex ante de l'impact urbain et territorial, et développé en partenariat étroit avec tous les niveaux de gouvernance, en concertation avec un cercle de responsables politiques, d'universitaires, de professionnels, d'experts, d'entreprises relevant de l'économie du partage, d'initiatives et de plateformes, afin de promouvoir la transition vers des villes de partage et de collaboration,
  - promouvoir, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, des conditions de concurrence équitables au niveau européen, en laissant suffisamment de marge de manœuvre pour des solutions locales, et encourager la réalisation de projets pilotes et la création de réseaux de villes et de régions ayant adopté des bonnes pratiques dans le domaine de l'économie du partage, tels que l'initiative pour les jeunes entreprises de l'économie du partage<sup>(12)</sup>,

<sup>(11)</sup> Voir le règlement sur la collaboration entre les citoyens et l'administration pour la préservation et la régénération des biens communs urbains de la ville de Bologne, et, dernièrement, le document «Sharexpo, lignes directrices pour l'économie du partage et pour les services collaboratifs à Milan».

<sup>(12)</sup> Initiative bénéficiant d'une enveloppe de 2 500 000 EUR, approuvée par le Parlement européen dans sa lecture du budget général de l'Union européenne pour 2016, le 28 octobre 2015.

- favoriser le développement de programmes éducatifs et mener des campagnes de communication (à l'instar de Sharitaly) pour sensibiliser le public au potentiel et aux risques de l'économie du partage,
- définir des critères clairs et partagés pour un système de qualification axé sur la communauté, et développer un ensemble d'indicateurs permettant de surveiller et de mesurer l'incidence des initiatives et des pratiques relevant de l'économie de partage,
- appliquer le programme de manière effective, afin de lutter contre l'évasion fiscale et garantir la protection des consommateurs, l'octroi des licences et le respect des règles en matière de santé et de sécurité,
- mettre le programme à jour et assurer son suivi de manière régulière afin d'éviter des charges superflues et garantir la pérennité et l'efficacité dans un environnement en évolution rapide;

29. considère que bon nombre des secteurs touchés par l'économie du partage ont un impact, parfois négatif, au niveau local et régional, et qu'il devrait dès lors être possible qu'ils soient régis ou réglementés, le cas échéant, par les collectivités locales ou régionales conformément au principe d'autonomie locale, afin de permettre à ces collectivités d'adapter les initiatives et les entreprises de l'économie du partage aux contextes locaux;

30. insiste sur le fait qu'une initiative réglementaire dans le domaine de l'économie du partage ne doit pas être déconnectée d'une vision de la gouvernance urbaine et locale<sup>(13)</sup>, ainsi que des zones rurales. Les expériences de gouvernance collaborative et polycentrique qui ont été menées dans plusieurs villes européennes semblent progressivement s'imposer comme l'approche la mieux adaptée pour accompagner et favoriser un développement ordonné et équitable d'initiatives relevant de l'économie du partage. Une approche de cette économie fondée sur la gouvernance collaborative ou polycentrique permettrait à des groupes de citoyens, à des associations, à des organisations du secteur tertiaire, à des syndicats, à des institutions du savoir, à des entreprises sociales et à des entreprises en démarrage d'utiliser les espaces et les biens publics à leur disposition qui sont inutilisés, vacants ou abandonnés, en s'inspirant de certaines initiatives menées par des collectivités locales et régionales (à l'instar du règlement de Bologne sur la collaboration relative aux biens urbains communs)<sup>(14)</sup>.

Bruxelles, le 4 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

---

<sup>(13)</sup> S. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, 2015.

<sup>(14)</sup> Pour plus d'exemples voir le projet *Sharing cities* mené par Neal Gorenflo de Shareable et le manuel *Sharitories* conçu par la communauté Ouishare.

**Avis du Comité européen des régions — Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne**

(2016/C 051/07)

**Rapporteur:** Jean-Luc VANRAES (BE/ADLE), membre du conseil communal d'Uccle et président du CPAS

**Document de référence:** Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne: cinq domaines d'action prioritaires

[COM(2015) 302 final]

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. rappelle que toute initiative législative de la Commission, y compris en matière fiscale sur base des articles 113, 115 ou 116 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit nécessairement être conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité;
2. soutient les quatre objectifs du plan d'action de la Commission sur la fiscalité des sociétés, qui sont:
  - rétablir le lien entre l'imposition et le lieu où s'exerce l'activité économique, à savoir l'endroit où est créée la valeur ajoutée et où se déroulent donc effectivement les activités de recherche, de développement et de production;
  - veiller à ce que les États membres puissent évaluer correctement les activités des entreprises dans leur juridiction;
  - créer un environnement fiscal compétitif et propice à la croissance pour les entreprises au sein de l'Union, permettant aux entreprises d'être plus résilientes, conformément aux recommandations du semestre européen;
  - protéger le marché unique et garantir l'adoption par l'Union d'une approche énergique à l'égard des questions externes;
3. considère que la législation existante en matière de fiscalité des entreprises — que ce soit au niveau national, européen ou global — n'est plus adaptée au contexte économique actuel fait de mondialisation, de mobilité, de technologies numériques, de nouveaux modèles commerciaux et de structures d'entreprises complexes;
4. souligne la grande complexité des règles actuelles relatives à l'imposition des sociétés au sein de l'Union, ainsi que le manque de coordination et de complémentarité entre les systèmes des différents États membres;
5. regrette que certaines entreprises, notamment multinationales, profitent de cette situation pour réduire leurs contributions fiscales, soit par des pratiques juridiquement condamnables de fraude fiscale et d'évasion fiscale illégale, soit grâce à l'utilisation de stratégies de «planification fiscale agressive» qui, si elles peuvent être légales, vont à l'encontre de l'esprit de la législation en la matière;
6. souligne que, dans un cas comme dans l'autre, ces entreprises sont au final sujettes à une imposition loin d'être équitable, tant elle est faible eu égard à leurs revenus;

7. rappelle que certains calculs estiment que l'évasion fiscale, la fraude fiscale et la planification fiscale agressive engendrent chaque année dans l'Union européenne une perte de recettes fiscales potentielles de près de 1 000 milliards d'EUR <sup>(1)</sup>; rappelle de plus que ce manque à gagner dégrade les finances publiques à tous les niveaux, y compris pour les autorités locales et régionales; qu'en outre, une perception juste, transparente, efficace et équitable pour toutes les sociétés permettrait un allègement de la charge fiscale;
8. propose que l'ensemble des accords internationaux auxquels est partie l'Union européenne, et parmi eux les accords commerciaux et accords de partenariat économique, comprennent des clauses de promotion de la bonne gouvernance fiscale, en ce qui concerne la transparence, mais aussi la lutte contre les pratiques fiscales dommageables, et demande à la Commission européenne d'insister sur ce point lors des négociations actuellement en cours notamment sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et sur l'accord sur le commerce des services (ACS);
9. déplore l'existence et l'étendue de ces pratiques fiscales dommageables, au moment même où de nombreux contribuables, et les particuliers notamment, sont dans certains États membres sujets à une pression fiscale accrue due aux politiques de rigueur; estime que ce manque d'équité fiscale est néfaste pour la paix sociale et la stabilité économique;
10. rappelle que la complexité des règles actuelles concernant l'impôt sur le revenu des sociétés, si elle est une aubaine pour certaines grandes entreprises qui profitent de leurs failles, est un désavantage clair pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les microentreprises, car cette lourdeur administrative freine leurs activités, et celles transfrontalières en particulier;
11. estime que cette situation constitue de plus un déséquilibre concurrentiel entre les entreprises, principalement les grandes multinationales, qui ont les ressources nécessaires pour se soustraire à l'impôt avec de telles planifications fiscales agressives, et les PME, qui ne les ont pas;
12. note que l'on observe, à l'échelle de l'Union et sur le long terme, une baisse généralisée des taux légaux de l'impôt sur les sociétés;
13. souligne, par contre, que cette baisse des taux s'est accompagnée ces dernières années de différentes évolutions, telles l'élargissement des assiettes, l'augmentation de la création de sociétés et la faiblesse des taux d'intérêt (limitant les montants déductibles), qui auraient dû mener à une augmentation des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des sociétés;
14. constate qu'il est difficile de comparer les taux effectifs pratiqués dans les différents États membres et suggère dès lors d'élaborer un mode de calcul commun, afin de permettre l'établissement d'un tableau comparatif des taux effectifs d'imposition dans les différents États membres;
15. soutient, au regard d'études de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) selon lesquelles certaines multinationales utilisent des stratégies qui leur permettent de ne payer que 5 % d'impôts sur les bénéfices alors que des entreprises plus petites en acquittent jusqu'à 30 %, la revendication que les multinationales devraient déclarer dans leurs états financiers pour chaque État membre et chaque pays tiers dans lequel elles sont établies un ensemble d'informations agrégées, y compris leur résultat d'exploitation avant impôt, les impôts sur le résultat, le nombre de salariés, les actifs détenus; ces informations devraient être mises à la disposition du public, si possible sous la forme d'un registre central européen;

#### **Assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS)**

16. reconnaît le double potentiel d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS): en premier lieu, dans la lutte contre la planification fiscale agressive, la fraude et l'évasion fiscale, et la concurrence fiscale dommageable entre États membres, et, en second lieu, dans le but de renforcer le marché unique et de diminuer les charges administratives pesant sur les sociétés de toutes tailles ayant des activités transfrontalières;
17. estime que le fait de déterminer son assiette imposable avec un seul ensemble de règles fiscales, et non pas 28, constituerait une simplification et une source d'économie en termes de frais administratifs pour les sociétés, et que celle-ci serait particulièrement significative pour les PME qui sont actives dans plusieurs États membres;
18. souligne, par conséquent, les effets positifs qu'une ACCIS est susceptible d'avoir sur la croissance économique, l'emploi et la justice fiscale, ainsi que les finances publiques, y compris celles des autorités locales et régionales;

---

<sup>(1)</sup> Rapport intitulé «Closing the European Tax Gap» (Réduire le manque à gagner fiscal en Europe), élaboré à l'intention du groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen par R. Murphy, directeur de Tax Research UK, [http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229\\_richard\\_murphy\\_eu\\_tax\\_gap\\_en.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229_richard_murphy_eu_tax_gap_en.pdf) (en anglais).

### Aspect locaux et régionaux d'une ACCIS

19. estime que, malgré le fait que l'ACCIS ne vise pas — en tout cas dans la proposition de 2011 — directement les impôts locaux et régionaux, sa mise en place aurait un impact sur les recettes fiscales des autorités locales et régionales, dont une partie provient, selon les États membres, d'impôts locaux ou régionaux prélevés sur la base imposable nationale et/ou d'une quote-part de l'impôt des sociétés national;

20. invite la Commission à étudier avec attention l'impact potentiel d'une nouvelle proposition législative de mise en place de l'ACCIS sur les autorités locales et régionales, et plus particulièrement sur leurs budgets, sans pour autant recommencer entièrement la procédure de l'analyse d'impact de l'ACCIS, qui retarderait inutilement la mise en application de celle-ci;

21. souligne que, dans certains États membres, les impôts locaux et régionaux seraient affectés par l'instauration d'un régime «ACCIS», étant donné qu'il serait logique, dans un but de simplification, que celui-ci soit également utilisé pour la détermination des impôts locaux et régionaux;

### ACCIS et taux d'imposition

22. souligne que l'ACCIS n'a pas vocation à harmoniser les taux d'imposition sachant que les traités actuels ne comportent aucun article spécifique à la fiscalité directe. Néanmoins, cette absence de perspective d'harmonisation sur base des traités actuels ne fait pas obstacle à l'hypothèse que des États membres puissent envisager des coopérations renforcées en la matière;

23. note que les taux légaux d'imposition des sociétés dans les différents États membres sont un indicateur imprécis, voire trompeur, tant il existe de divergences en ce qui concerne les assiettes imposables, et les déductions et régimes préférentiels; souligne que, dans certains cas, le taux effectif d'imposition est sans commune mesure avec le taux légal;

24. demande par conséquent, et dans l'intérêt de la transparence, que les États membres et les régions dotées de pouvoirs réglementaires en matière d'impôt des sociétés fournissent à la Commission des chiffres détaillés concernant le taux effectif moyen de l'impôt sur le revenu des sociétés en vigueur, toutes déductions incluses;

### Caractère obligatoire et report de la consolidation

25. se félicite des velléités de la Commission de rendre l'ACCIS obligatoire dans sa nouvelle proposition, au moins pour les sociétés multinationales, tant il est évident que celles d'entre elles se livrant à des stratégies fiscales agressives, voire à l'évasion ou à la fraude fiscales, ne souscriraient pas à un régime d'ACCIS empêchant ces pratiques s'il était facultatif;

26. rappelle que le Comité avait ainsi proposé dans son avis de 2011 que l'ACCIS soit rendue obligatoire après une période de transition, du moins pour les entreprises d'une certaine taille <sup>(2)</sup>;

27. estime souhaitable qu'une ACCIS soit créée immédiatement. Étant donné que les négociations relatives à la consolidation sont longues et difficiles, le Comité des régions soutient l'approche de la Commission concernant le report de l'élément de consolidation de l'ACCIS, si cela doit permettre d'avancer avec les négociations sur les autres éléments de la proposition, et notamment la définition de l'assiette commune; prend acte de ce fait de l'annonce faite dans son programme de travail pour 2016, adopté le 27 octobre, de son intention de retirer la proposition «ACCIS» actuelle, mais s'interroge dans quelle mesure son intention de la remplacer «par des propositions en faveur d'une approche par étapes commençant par s'accorder sur une assiette fiscale obligatoire» anticipe les conclusions de la consultation publique que la Commission a lancée le 8 octobre et qui est ouverte jusqu'au 8 janvier 2016;

28. rappelle, cependant, que la consolidation doit continuer à faire partie des objectifs des institutions européennes et des États membres en matière de fiscalité des entreprises, dans le sens où elle fournirait une réponse aux questions de prix de transferts intragroupes à l'intérieur de l'Union européenne et aux problématiques d'évasion fiscale qui leur sont liées, et représenterait de plus une simplification et une économie substantielle en termes de frais administratifs pour les entreprises;

29. considère qu'en cas d'échec des négociations sur la consolidation, un taux d'imposition minimal pourrait être envisagé;

---

<sup>(2)</sup> Avis du Comité des régions — «Une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)», rapporteur: Gusty Graas (LU/ADLE), réf.: ECOS-V-018/CdR 152/2011 fin., [http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cdr152-2011\\_fin\\_ac\\_fr.doc](http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cdr152-2011_fin_ac_fr.doc)

30. s'inquiète par ailleurs de la possibilité que le mécanisme de compensation transfrontalière temporaire envisagé par la Commission dans l'attente de la mise en place de la consolidation puisse éventuellement donner lieu à de nouvelles possibilités de planification fiscale agressive; au regard de ce risque, qui se traduirait par la perte de recettes considérables pour les États membres, le Comité invite la Commission à accélérer le calendrier de mise en œuvre initialement proposé;

#### **Autres considérations sur l'ACCIS**

31. estime que le traitement favorable réservé à l'endettement et aux intérêts dans de nombreux régimes fiscaux est un frein à la diversification des modèles de financement des entreprises, et empêche le renforcement dans l'Union européenne du financement de sociétés sur fonds propres, qui est couramment pratiqué dans d'autres pays;

32. demande donc à la Commission et aux États membres de favoriser une plus grande diversification des sources de financement pour les sociétés, qui serait indubitablement bénéfique pour la croissance et l'emploi;

33. rappelle la proposition du Comité, émise dans son avis de 2011 sur l'ACCIS, de prendre en compte les frais récurrents relatifs à la protection de l'environnement et à la réduction des gaz à effet de serre lors de l'établissement de la liste des charges déductibles, notamment en ce qui concerne les initiatives visant à l'adoption de processus de production intégrés à faible impact environnemental;

34. invite la Commission à inclure une telle possibilité de déduction dans sa nouvelle proposition législative attendue en 2016;

35. rappelle également, comme exprimé en 2011, que, pour atteindre complètement son but de simplification administrative, la mise en place d'une assiette imposable commune et consolidée devrait aller de pair avec la mise en place de règles comptables communes;

#### **Travaux de l'OCDE**

36. se félicite que les travaux de l'OCDE aient abouti à l'adoption par les chefs d'État ou de gouvernement du G20 à Antalya le 16 novembre 2015 de son plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, impliquant 62 pays; estime néanmoins insuffisantes les dispositions en termes de déclarations publiques «pays par pays» (*country by country reporting*), étant donné que l'action 13 du plan prévoit un reporting automatique de données uniquement auprès des administrations fiscales de résidence fiscale de l'entité mère du groupe, sachant qu'au niveau de l'Union européenne l'obligation d'un reporting public existe déjà pour les banques et les industries extractives établies dans l'Union européenne;

37. demande à la Commission européenne, aux États membres et aux régions disposant de pouvoirs législatifs en matière d'impôt sur les sociétés d'assurer une mise en application contraignante du paquet «BEPS» par le biais d'une nouvelle directive «anti-BEPS», pour lutter efficacement contre ces phénomènes au sein de l'Union;

38. estime par ailleurs qu'il est positif que l'«approche du lien modifié» ait été adoptée au sein du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin), et que cette directive devrait également inscrire dans le droit européen contraignant l'«approche du lien modifié» définie au niveau de l'OCDE dans le cadre du paquet «BEPS» et au sein de l'Ecofin dans le cadre du groupe de travail «Code de conduite», et relative aux régimes fiscaux favorables aux revenus des brevets ou «patent boxes»;

#### **Juridictions non coopératives**

39. considère qu'en parallèle des initiatives et progrès nécessaires au sein de l'Union, il est capital de renforcer l'approche européenne envers les juridictions non coopératives, ou paradis fiscaux;

40. estime que, dans ce domaine en particulier, la désunion entre États membres et le manque de coordination sont les éléments qui permettent aux entreprises d'éviter leur juste imposition;

41. accueille favorablement la publication par la Commission d'une «liste des juridictions fiscales non coopératives de pays tiers», en annexe de la communication, et estime qu'il s'agit là d'une initiative symboliquement forte;

42. considère de plus que la publication de cette liste doit constituer une base pour une discussion ambitieuse, entre l'ensemble des États membres, visant à définir une approche commune et coordonnée au niveau européen envers ces juridictions, afin de lutter contre les pratiques fiscales dommageables qu'elles permettent;

43. s'interroge sur le caractère éventuellement trop restrictif du critère d'établissement de la liste des juridictions fiscales non coopératives publiée par la Commission, étant donné que celles-ci doivent être identifiées comme telles par au moins dix États membres;
44. se félicite, à ce sujet, des accords conclus en 2015 par l'Union européenne, d'une part, et la Suisse, l'Andorre et le Liechtenstein, d'autre part, étant donné qu'ils constituent un grand pas en avant pour la transparence et la lutte contre la fraude fiscale;
45. estime que l'échange automatique d'informations prévu par les accords visés au paragraphe précédent est un instrument efficace pour réduire et combattre les stratégies fiscales agressives, et devrait être généralisé; se félicite par ailleurs que plusieurs des juridictions non coopératives listées par la Commission aient adopté ou se soient engagées à adopter la norme mondiale en la matière.

Bruxelles, le 4 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

---



**Avis du Comité européen des régions — La dimension locale et régionale de l'accord sur le commerce des services (ACS)**

(2016/C 051/08)

**Rapporteur:** M. Helmuth MARKOV (Allemagne, PSE), ministre de la justice, des affaires européennes et de la protection des consommateurs du gouvernement du Land de Brandebourg

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITE EUROPÉEN DES RÉGIONS

**Observations préliminaires**

1. L'accord sur le commerce des services (ACS) constitue un accord commercial que des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui sont actuellement au nombre de 51, dont l'Union européenne <sup>(1)</sup>, négocient depuis le début de l'année 2013;
2. Les parties aux négociations ont pour objectif de libéraliser le commerce des services, étant donné qu'il représente un pan important de l'économie mondiale. Dans l'Union européenne, le secteur des services emploie près de 68 % de la main-d'œuvre et 10 millions d'emplois y dépendent des exportations de services. Par «libéralisation du commerce des services», on entend au premier chef la suppression des obstacles que les prestataires de services rencontrent pour les fournir dans d'autres pays;
3. Bien que les négociations sur l'ACS soient menées en dehors de l'OMC, cet accord doit être compatible avec l'accord général sur le commerce des services (AGCS), afin de pouvoir être converti en accord multilatéral si d'autres membres de l'OMC venaient ultérieurement à y souscrire;

**Observations générales**

4. Dans son avis du 3 juillet 2003 sur les négociations relatives à l'accord général sur le commerce des services de l'OMC, le Comité des régions (CdR) constatait déjà que les négociations sur le commerce des services revêtent une grande importance pour les intérêts des économies des régions, les entreprises [notamment les petites et moyennes entreprises (PME)] qui y sont établies étant intéressées à disposer d'un accès plus aisé aux marchés extérieurs à l'Union européenne, ainsi que pour ceux des collectivités locales et régionales, qui dans une large mesure réglementent, voire dans certains cas fournissent elles-mêmes des services; dans le même temps, il faisait observer l'impossibilité, pour les entreprises relevant d'une collectivité territoriale, de respecter le principe d'ouverture réciproque des marchés, en raison des liens les unissant à leur territoire;
5. Les points de vue ainsi exprimés s'appliquent également aux négociations sur l'ACS, tout comme le constat que les services publics sont nés de la conception qu'ont les collectivités territoriales de leurs devoirs et obligations envers les citoyens, de sorte qu'il y a lieu de garantir le maintien du contrôle démocratique sur lesdits services, ainsi que leur continuité, leur accessibilité et leur qualité;
6. se félicite de l'orientation générale du projet de rapport du Parlement européen formulant des recommandations à la Commission sur les négociations relatives à l'ACS, qui affirme que cet accord devrait «apporter des avantages concrets aux consommateurs et permettre l'accès des parties intéressées aux discussions afin de faciliter une future multilatéralisation» et, par conséquent, que «les services publics et culturels, les droits fondamentaux à la confidentialité des données et à des conditions de travail équitables ainsi que le droit de réglementer ne sont pas négociables et devraient être exclus sans équivoque du champ d'application de l'accord»; se félicite en outre des nombreuses références à la dimension locale et régionale des négociations sur l'ACS qui figurent dans le projet de rapport;
7. souligne que le mandat de négociation de l'Union européenne pour l'ACS ne couvre que les dispositions d'accès aux marchés et la non-discrimination des fournisseurs étrangers, mais ne concerne pas le droit de l'Union européenne, des États membres et de leurs collectivités territoriales à réglementer eux-mêmes les services;

<sup>(1)</sup> Les actuelles parties prenantes aux négociations de l'ACS sont l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée du Sud, le Costa Rica, les États-Unis, Hong Kong, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, Maurice, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, Panama, le Paraguay, le Pérou, la Suisse, Taïwan, la Turquie et les 28 États membres de l'Union européenne.

### Recommandations générales

8. reconnaît que les services forment une composante essentielle de l'économie mondiale et de celle de l'Europe et que la poursuite de la libéralisation de leur commerce, grâce à l'ACS, devrait apporter de nombreux avantages économiques, au premier chef pour le secteur privé de divers pays;
9. soutient les discussions actuelles sur l'ACS et souligne la nécessité de trouver un équilibre entre le besoin de confidentialité des parties durant le processus de négociation et l'impératif général de transparence, afin de garantir qu'il soit possible d'obtenir des résultats légitimes avec une participation de l'ensemble des parties concernées; se réfère à cet égard à la pratique suivie par l'OMC en matière d'accès public aux documents de négociation et s'attend à ce qu'elle soit également appliquée à l'ACS;
10. salue les efforts déployés par la Commission européenne pour rendre les négociations plus transparentes; souligne cependant que, même si elle a fait en sorte que le grand public puisse accéder au mandat de négociation, il convient que les élus locaux et régionaux, qui sont représentés au niveau de l'Union européenne par le CdR, soient conviés aux dialogues qu'elle mène au début et à la fin des cycles de négociation;
11. se félicite que les directives adressées à la Commission européenne en vue de la négociation de l'accord comportent la disposition suivante: «L'accord devra confirmer le droit de l'Union européenne et de ses États membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles règles en la matière, en vue d'atteindre des objectifs de politique publique»;
12. soutient qu'en ce qui concerne les services publics, les directives de négociation de l'accord se doivent de faire référence aux articles 14 et 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et au protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, et exige le respect absolu de l'autonomie de l'échelon local et régional, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE); à cet égard, déplore toutefois que, s'agissant des services publics de prévoyance, l'Union européenne recoure à des acceptations divergentes suivant les différents traités commerciaux qu'elle négocie actuellement, à savoir l'accord économique et commercial global (AECG), le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) et l'ACS;
13. souligne que les négociations sur l'ACS ne concernent pas la privatisation de services;
14. insiste sur la nécessité de collecter des données exhaustives et comparables concernant l'impact des dispositions de l'ACS sur le niveau local et régional et, sur la base de ces informations et analyses d'impact, de mettre dûment à jour les présentations statistiques et les prévisions économiques;
15. exprime son inquiétude de constater que l'évaluation d'impact sur la durabilité qui était prévue dans les directives de négociation de l'Union européenne<sup>(2)</sup> n'ait pas encore été menée à terme. Demande qu'il soit tenu compte, dans cette évaluation (évaluation d'impact territorial), de l'impact de l'ACS sur la cohésion territoriale;
16. met l'accent sur les obligations découlant de l'article 11 du TFUE, aux termes duquel les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable;
17. s'estime tenu, dans le contexte des négociations de l'ACS, d'attirer l'attention de la Commission européenne sur les intérêts spécifiques de l'échelon régional et local. Ce devoir pourrait revêtir une portée bien plus importante s'il devait s'avérer, en vertu de l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, que l'ACS présente les caractéristiques d'un accord commercial mixte, qu'il conviendrait de soumettre, dans divers États membres, à la ratification des assemblées qui représentent l'échelon régional;
18. relève qu'à l'article 3, paragraphe 1, du TFUE, la politique commerciale commune fait partie intégrante des domaines ressortissant à la compétence exclusive de l'Union. Quoi qu'il en soit, il y a lieu, notamment au regard du principe de subsidiarité, de clarifier le plus tôt possible comment les compétences se répartissent dans les négociations commerciales lorsque ces tractations affectent des domaines qui entrent dans le champ de responsabilité des États membres;

---

<sup>(2)</sup> Voir <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6891-2013-ADD-1-DCL-1/fr/pdf> (paragraphe 10).

## Propositions

19. Le CdR soutient l'approche selon laquelle une liste négative des secteurs à exclure de l'accord serait utilisée sous l'angle de la non-discrimination, tandis qu'une énumération positive des domaines d'action que l'ACS est censé couvrir serait d'application pour ce qui concerne l'accès aux marchés;

20. attend que les stratégies favorables à la diffusion des données, même si elles sont essentielles pour les activités commerciales et la croissance, ne soient engagées qu'à condition de ne pas affecter le droit des citoyens à une protection adéquate de leur vie privée, c'est-à-dire une sauvegarde intégrale et inconditionnelle des données à caractère personnel; demande dès lors que les mesures relatives à la protection de la vie privée des personnes pour ce qui est du traitement et de la dissémination de données personnelles, ainsi qu'à celle du caractère confidentiel des dossiers et comptes personnels, fassent l'objet d'une dérogation générale et inconditionnelle, conformément à l'article XIV de l'AGCS et dans la continuité de celui-ci; rejette par ailleurs fondamentalement que l'accord s'applique à des mesures relatives à la protection des données tant que l'Union européenne n'aura pas mis en œuvre, pour cette protection, un cadre juridique global qui soit adapté aux dernières évolutions en matière de numérisation;

21. s'oppose à toute limitation de la souveraineté réglementaire des gouvernements et des collectivités locales et régionales, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, du théâtre, des bibliothèques, des musées et des finances, ainsi que de la sécurité sur le lieu de travail, de la protection de l'environnement et de celle des données, des services sociaux et des soins de santé financés par des fonds publics, de la concession de licences aux établissements sanitaires et aux laboratoires, des installations de traitement des déchets et des centrales électriques, des normes de protection des consommateurs, de celles assurant la cohésion sociale, des établissements scolaires et des prestations éducatives financées par des fonds publics ou de celles, autres, à financement privé, ainsi que des règles applicables aux marchés publics;

22. rejette toute restriction qui, en matière de financement croisé entre entreprises d'une même collectivité territoriale, irait au-delà de celles posées par le droit de l'Union européenne et celui des États membres;

23. réclame l'adoption d'une clause de révision portant sur le réexamen éventuel de l'accord et l'inclusion dans son texte d'une réglementation permettant de révoquer à tout moment des décisions relatives à la libéralisation d'un service;

24. se prononce contre l'incorporation de dispositions qui contraindraient les collectivités territoriales à préserver le degré de libéralisation atteint lors de la conclusion de l'accord (clause de statu quo), interdiraient qu'un service libéralisé retourne aux mains du secteur public (clause à effet de cliquet) ou soumettraient automatiquement et intégralement à libéralisation toute prestation nouvelle (clause d'assurance sur l'avenir);

25. est d'avis que l'ACS devra se borner à définir des normes minimales, sans restreindre le droit d'en appliquer de plus sévères;

26. revendique l'inclusion dans l'ACS d'un chapitre social qui établisse, sur la base des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail, des normes de protection dans le domaine social, notamment celui du travail, sans qu'il rende impossible la multilatéralisation de l'ACS;

27. réclame que le principe du pays de destination soit conforté dans différentes normes, y compris, tout particulièrement, dans le domaine couvert par le mode 4 (libre circulation de prestataires temporaires de services ou de travailleurs détachés au sein d'un groupe), le but étant de préserver les exigences de qualification demandées à l'embauche, ainsi que le droit du pays d'accueil en matière de travail et de conventions collectives; il n'est ni envisageable ni tolérable que cette libre circulation donne lieu à une utilisation abusive qui, par le recrutement de salariés à durée déterminée, empêche toute grève ou contourne les dispositions juridiques régissant les relations sociales;

28. appelle à ce que le texte de négociation reconnaisse pleinement le droit de la puissance publique de réglementer dans l'intérêt collectif (droit de réglementer) que possèdent les pouvoirs publics européens, nationaux, régionaux et locaux et pose que la coopération réglementaire ne peut, à aucun niveau, ni esquiver les lois ou règlements démocratiques ni freiner le processus de leur élaboration;

29. demande que l'ACS prévienne la possibilité de réaliser un contrôle juridictionnel concernant le respect des droits de l'homme dans le cadre du commerce des services;

30. exige que les contestations juridiques touchant au respect de cet accord soient portées devant les juridictions publiques dans le lieu où sont établis le défendeur ou les défendeurs, qu'elles soient menées dans leur langue et selon le régime juridique en vigueur dans leur pays et qu'elles puissent faire l'objet d'un recours en révision. Les procédures de règlement des différends entre États devraient s'appuyer sur le dispositif actuellement en vigueur au niveau de l'OMC. Un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États n'est pas souhaitable dans cet accord;

31. propose d'envisager d'inclure dans l'accord des dispositions touchant à la protection en ligne du consommateur, qui s'attacheront en particulier à lutter contre les opérations commerciales frauduleuses et à instaurer des règles de juridiction spécifiques dans le cas de transactions avec des consommateurs, sur le modèle du règlement Bruxelles I;
32. table sur la garantie d'un service universel, notamment afin que les citoyens résidant dans des régions éloignées, des territoires frontaliers, des zones insulaires, montagneuses, etc., n'aient à supporter ni restrictions de la qualité des prestations ni charges financières plus élevées que ceux résidant dans des agglomérations urbaines;
33. refuse que les prescriptions municipales et régionales sur l'affectation des sols et les plans de développement ou d'urbanisme soient rangés dans la catégorie des entraves non tarifaires aux échanges;
34. se félicite que les services audiovisuels soient explicitement exclus du champ des négociations, mais déplore qu'il n'en aille pas de même de ceux qui concernent la culture; exprime dès lors son inquiétude quant à la difficulté de les délimiter et pose la demande que, tout comme le droit d'auteur et la propriété intellectuelle, la diversité linguistique et les spécificités culturelles des collectivités territoriales bénéficient d'une protection particulièrement attentive aux intérêts des minorités;
35. est catégoriquement hostile à l'instauration, dans le domaine des services financiers, d'obligations qui contredisent les dispositions en vigueur dans l'Union européenne en matière de réglementation des marchés et produits financiers;
36. compte sur la tenue d'une deuxième consultation publique relative à l'ACS et demande avec insistance à la Commission européenne de tenir compte de ses résultats et de ceux de la consultation antérieure lorsqu'elle procédera à son évaluation finale des dispositions exposées dans l'accord;
37. demande que les négociations sur l'ACS soient conçues dans un esprit d'ouverture, qui permettrait que les pays en développement et les États les moins avancés s'y associent s'ils le souhaitent;
38. souligne la nécessité d'une approche multilatérale dans la perspective d'un monde de plus en plus intégré;
39. revendique la négociation de règles commerciales qui contribuent tout à la fois à un commerce équitable et juste et au développement durable, et se félicite dans ce contexte que, dans sa stratégie commerciale, la Commission européenne ait annoncé que la politique commerciale européenne doit être conforme au programme de développement durable à l'horizon 2030.

Bruxelles, le 4 décembre 2015.

*Le Président*  
*du Comité européen des régions*  
Markku MARKKULA

---

**Avis du Comité européen des régions — L'avenir de la Convention des maires**

(2016/C 051/09)

**Rapporteur:** M<sup>me</sup> Kata TÜTTŐ (HU/PSE), conseillère, 12<sup>e</sup> arrondissement de Budapest**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

**Renforcement de la Convention des maires et définition de nouveaux objectifs**

1. soutient depuis son lancement la Convention des maires, un mouvement européen qui a vu le jour en 2008 et dont le but est, à l'aide des objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable que se sont fixés les pouvoirs locaux signataires, d'atteindre et, dans la mesure du possible, de dépasser l'objectif de la baisse de 20 % des émissions de dioxyde carbone (CO<sub>2</sub>) d'ici 2020 décidé par l'Union européenne. La Convention des maires est aujourd'hui présente dans tous les États membres, à l'exception d'un seul, et les collectivités territoriales signataires, dont le nombre dépasse les 6 000, représentent un tiers de la population de l'Union. Les signataires se sont engagés à une réduction moyenne de 28 % de leurs émissions de CO<sub>2</sub>;
2. dans la droite ligne de ses avis antérieurs <sup>(1)</sup>, reconnaît que, depuis sa création, la Convention des maires a engrangé des succès sans précédent concernant tant la mobilisation des collectivités territoriales en faveur des questions relatives au climat et à l'énergie que la mise en place des structures de gouvernance à plusieurs niveaux;
3. se félicite de ce que la Commission européenne ait lancé et finance cette initiative qui, grâce aux mesures d'économie d'énergie et de promotion des énergies propres, aide plus de 6 400 villes et régions à travers le monde à réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub>. Sur la base des engagements contractés librement par les membres de la Convention, cette réduction devrait atteindre d'ici 2020 les 28 %;
4. a constamment souligné qu'il importe d'adopter une approche globale en matière de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses conséquences inévitables; se réjouit dès lors de la décision de la Commission européenne de fusionner l'initiative de la Convention et l'initiative «Les maires s'adaptent», et l'encourage à étudier en profondeur les synergies qui en découleront; recommande de procéder aussi de la sorte avec l'initiative du Pacte des îles;
5. attire l'attention sur le fait que, dans le cadre de la réalisation des objectifs fixés, l'accent est placé avant tout sur l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics, la modernisation de l'éclairage public et le développement des transports urbains. L'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> visé concerne à hauteur de 44 % l'aménagement énergétique des bâtiments. En outre, la consommation d'énergie devrait baisser de 20 % d'ici 2020 grâce aux investissements réalisés dans les bâtiments et les transports;
6. poursuivra, au moyen de ses instruments spécifiques, son soutien institutionnalisé à la Convention des maires et encourage également, par l'intermédiaire de ses membres, l'adhésion ainsi que l'engagement qui va de pair en faveur de la réalisation des objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne et du dépassement des valeurs cibles;
7. approuve et soutient l'extension et la mise à jour des objectifs de la Convention des maires conformément au programme-cadre 2030 de l'Union européenne pour le climat et l'énergie, à savoir la réduction de plus de 40 % <sup>(2)</sup> des émissions de gaz à effet de serre comparé aux niveaux de 1990 <sup>(3)</sup>; recommande que, parmi les nouveaux objectifs, figure, en plus de l'efficacité énergétique, l'utilisation durable des ressources;

<sup>(1)</sup> CdR 1536/2015; CdR 1535/2015; CdR 4084/2014; CdR 2691/2014; CdR 6902/2013; CdR 5810/2013; CdR 140/2011; CdR 408/2010; CdR 164/2010; CdR 241/2008.

<sup>(2)</sup> Conformément à l'objectif fixé dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030: une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre comparé aux niveaux de 1990. Les signataires de la Convention des maires s'engagent à aller au-delà des objectifs fixés dans la législation européenne.

<sup>(3)</sup> L'objectif des fondateurs de la Convention des maires pour 2020 était de réduire de plus de 20 % les émissions de gaz à effet de serre comparé aux niveaux de 1990.

8. demande à la Commission européenne de veiller à ce que la Convention des maires puisse poursuivre son activité également au-delà de 2020 et, à cette fin, de lui assurer un budget administratif autonome à la hauteur des ambitions politiques de plus en plus marquées du projet, afin de garantir ses perspectives à long terme. Compte tenu du fait que 2020 est proche et que le cadre de l'Union européenne pour le climat et l'énergie s'étend jusqu'à 2030, il conviendrait de désigner 2030 comme horizon à moyen terme et 2050 comme perspective pour les objectifs à long terme, à l'instar de ce qui a été décidé pour la stratégie relative à la transition vers une économie à faible intensité de carbone d'ici 2050;

9. à moyen terme, propose de modifier l'objectif de 2030 sur la base des rapports scientifiques du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) <sup>(4)</sup> et des recommandations du Comité des régions (CdR) relatives au cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 <sup>(5)</sup>, à savoir se fixer comme objectif en matière d'émissions de gaz à effet de serre une réduction d'au moins 50 % par rapport aux niveaux de 1990. Le Comité constate toutefois que le cadre réglementaire de l'Union européenne actuellement en cours d'élaboration fixe comme objectif européen une baisse de 40 % des émissions de gaz à effet de serre;

10. à long terme, suggère que les signataires se fixent comme objectif une réduction d'au moins 95 % d'ici 2050. Sur la base des rapports scientifiques fondés publiés par le GIEC, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % par rapport aux niveaux de 1990. Compte tenu des nouvelles données scientifiques publiées régulièrement concernant les mesures d'intervention et les efforts supplémentaires qu'il y a lieu de fournir pour faire face à la détérioration du climat, le CdR propose que la Convention des maires se fixe comme objectif la limite supérieure de cette fourchette, c'est-à-dire une réduction de 95 %;

11. se déclare toutefois opposé à ce que l'adhésion à la Convention des maires soit rendue plus difficile. L'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> doit augmenter, ne fût-ce que dans une mesure minimale, l'un des attraits du mouvement résidant dans sa simplicité. Le CdR recommande néanmoins d'envisager, à l'attention des signataires les plus ambitieux, la mise en place d'un système cible interne à plusieurs niveaux et d'un régime de reconnaissance afférent, surtout pour ce qui concerne les problématiques les plus fondamentales telles que, entre autres, la conception des bâtiments ou les transports;

12. préconise de se focaliser davantage sur les petites villes et communes, étant donné que 56 % des communes de l'Union européenne comptent entre 5 000 et 100 000 habitants. Les mesures prises par les agglomérations et les villes de taille petite et moyenne ont un puissant effet cumulatif en ce qui concerne la mise en œuvre des principes de développement urbain durable. Le Comité propose par conséquent d'élaborer des mesures de simplification et de modernisation des plans d'action pour l'énergie durable, notamment une fiche financière simple, et du système de suivi afin de tenir compte de la taille des agglomérations, les formalités administratives découlant actuellement de la participation à la Convention des maires étant trop complexes pour certaines collectivités moins peuplées;

### La mondialisation de la Convention des maires

13. constate avec satisfaction que la Convention des maires a déjà franchi les frontières de l'Union. À ce jour, des collectivités de plus de 50 pays du monde ont adhéré à l'initiative et se sont engagées librement à réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub>;

14. soutient l'exportation mondiale du modèle de la Convention des maires et se déclare disposé à contribuer à sa diffusion par le biais de ses partenariats avec des villes et régions des pays tiers, notamment ceux qui sont situés dans le voisinage de l'Union européenne et avec lesquels celle-ci a déjà mis en place des structures de coopération par l'intermédiaire de ses plates-formes ARLEM et Corleap ou de ses différents comités consultatifs mixtes et groupes de travail, aidant ainsi les villes et les régions du monde à relever les défis découlant du changement climatique;

15. encourage la Commission européenne à promouvoir également en dehors de l'Union européenne les principes couronnés de succès et les bonnes pratiques de la Convention des maires, et à favoriser dans l'optique des objectifs climatiques la diffusion du modèle de la gouvernance à plusieurs niveaux <sup>(6)</sup>, afin d'ouvrir la voie à de nouvelles coopérations décentralisées;

<sup>(4)</sup> [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml)

<sup>(5)</sup> CdR 2691/2014.

<sup>(6)</sup> CdR 89/2009.

**Élargir le nombre des signataires et promouvoir le mouvement dans les États membres de l'Union européenne**

16. note avec satisfaction que de nombreux membres du CdR sont des représentants de conseils municipaux ayant déjà adhéré à la Convention des maires et encourage par ailleurs les membres du Comité à promouvoir dans leurs villes et leurs régions l'initiative de la Convention et à garantir la continuité politique en faveur de la réalisation de ses objectifs;

17. considère que simplifier l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action pour l'énergie durable ainsi que le processus de notification peut contribuer à attirer de nouveaux signataires. À cet égard, il serait également très utile d'améliorer les procédures d'évaluation des plans d'action pour l'énergie durable et de raccourcir le délai maximal admis pour leur évaluation; il convient de tenir compte du fait qu'à l'heure actuelle, les petites villes et les communes rurales n'ont pas accès aux ressources et aux financements pour mettre en œuvre le plan d'action en faveur de l'énergie durable;

18. considère que les régions et les collectivités qui ont déjà une expérience dans ce domaine pourraient jouer un rôle de mentor et contribuer ainsi à ce que de nouvelles collectivités adhèrent à l'initiative, de même qu'à l'élaboration des plans d'action pour l'énergie durable et à l'échange des bonnes pratiques;

19. suggère d'envisager de désigner dans chaque État membre un «ambassadeur de la Convention des maires», afin d'attirer également par ce biais l'attention des villes et des régions sur cette initiative, notamment celle des villes et des régions qui, à la suite d'un changement de direction politique, n'ont pas nécessairement souhaité poursuivre leur participation à la Convention des maires. Ces «ambassadeurs» seraient choisis, sur une base volontaire, parmi les membres de la Convention des maires et bénéficieraient du soutien du CdR, des ministères nationaux compétents et, par l'intermédiaire des représentations permanentes dans les États membres, de la Commission européenne. Ils seraient par ailleurs chargés d'établir, d'une manière générale, un rapport sur les objectifs atteints dans chaque pays;

20. recommande de s'appuyer sur les partenariats locaux et régionaux existants et notamment sur les jumelages, afin de continuer à promouvoir la Convention des maires et ses objectifs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, contribuant ainsi à l'émergence d'un mouvement mondial;

**Le rôle des régions dans le cadre de la Convention des maires**

21. rappelle que l'objectif de la Convention des maires est la mise en place d'une structure de gouvernance assurant entre tous les échelons de gouvernement une coordination conforme aux principes de subsidiarité et de gouvernance à plusieurs niveaux, afin que le niveau de pouvoir le plus ambitieux puisse prendre des mesures efficaces du point de vue des coûts. Une condition préalable est que ces mesures soient initiées d'en bas. La mobilisation de la population et des collectivités locales est d'une importance cruciale. Le niveau des collectivités locales est le plus indiqué pour élaborer et mettre en œuvre les plans d'action et pour susciter l'engagement des citoyens à leur égard. Les régions assurent la coordination et apportent le soutien nécessaire aux villes dont les ressources sont limitées dans le cadre de l'élaboration des plans d'action pour l'énergie durable. Les autorités nationales assurent aussi la coordination ainsi que la répartition des ressources nationales et européennes, tandis que l'échelon européen prend les décisions relatives au cadre réglementaire, au financement et aux programmes d'assistance technique;

22. insiste sur l'importance, pour parvenir à des résultats optimaux, que tous les niveaux de gouvernement remplissent la mission et le rôle qui leur échoient dans le cadre de la Convention des maires, mais aussi sur la nécessité que des engagements soient désormais pris, fussent-ils d'un niveau minimal, dès lors que la Convention existe depuis plusieurs années déjà;

23. fait observer que les régions ou les microrégions (niveau NUTS 4) peuvent jouer un rôle crucial de soutien aux villes signataires de la Convention des maires dans le cadre de l'élaboration des plans d'action pour l'énergie durable, de leur mise en œuvre et de l'échange des bonnes pratiques, dans le but d'éviter les doubles emplois ou encore pour permettre à de nombreuses villes de taille petite et moyenne de participer à cette initiative; ce rôle essentiel des régions, quelle que soit leur taille, est formellement reconnu dans le fait qu'elles peuvent adhérer à la Convention des maires en tant que coordinateurs territoriaux;

24. rappelle ses recommandations antérieures concernant l'importance de reconnaître et de renforcer le rôle de coordination joué par les régions dans le cadre de la Convention des maires. Ce rôle est en effet essentiel pour intégrer les mesures et les projets des collectivités plus petites, alors qu'elles ne perçoivent aucune compensation pour les frais encourus;

### Recommandations concernant les initiatives analogues

25. reconnaît toutefois que la Convention des maires n'a pas le monopole et n'est pas la seule et unique «voie à suivre» dans la lutte contre le changement climatique. Il existe dans les États membres, de même qu'au sein du Conseil de l'Europe, des initiatives similaires, et il convient de veiller à développer des synergies entre elles. Les initiatives nationales et régionales sont importantes pour apporter un soutien opérationnel accru, en particulier aux communes de petite taille. L'obligation de produire des rapports et les autres engagements pris dans le cadre de la Convention des maires devraient être revus de manière à faciliter la coordination avec d'autres initiatives internationales, afin d'améliorer la visibilité des collectivités locales et régionales dans le contexte des négociations sur le climat au sein des Nations unies (Compact of Mayors, Carbone et portail Nazca);

26. réitère sa recommandation en faveur de l'intégration de la Convention des maires et de l'initiative «Les maires s'adaptent» déjà exprimée dans son avis sur la stratégie européenne d'adaptation au changement climatique <sup>(7)</sup>, et préconise par la même occasion également celle de l'initiative du Pacte des îles;

27. attire l'attention du bureau de la Convention des maires et de la Commission européenne sur le parti à tirer des synergies susceptibles de découler de la rencontre entre, d'une part, les engagements politiques liés à l'adhésion à la Convention des maires et à «Les maires s'adaptent» et, d'autre part, les solutions technologiques que proposent les «villes intelligentes» («Smart Cities»);

28. attire l'attention sur la confusion que les différentes initiatives pourraient créer compte tenu de la diversité de leurs procédures d'adhésion et de leurs mécanismes de contrôle, ainsi que du chevauchement partiel de leurs objectifs; plaide dès lors pour que l'on entreprenne de mieux coordonner, à l'initiative de la Convention des maires, et de mieux structurer ces différents éléments, en accordant une attention particulière à la transparence, à la clarté de la communication et à la réduction de la charge administrative; propose de se pencher sur la possibilité de mettre en place un guichet unique auprès duquel les collectivités territoriales pourraient obtenir toutes les informations utiles sur les différentes initiatives;

29. constate que l'accès aux fonds ou aux financements demeure un obstacle majeur à la mise en œuvre des plans d'action pour l'énergie durable, en particulier dans le cas des petites municipalités ou des pays qui ont subi des coupes budgétaires importantes;

30. souligne qu'au-delà d'un soutien et d'un cadre institutionnels solides, les collectivités territoriales ont également besoin d'un environnement juridique, financier, méthodologique et promotionnel favorable au développement des réseaux et qui facilitera la réalisation des objectifs <sup>(8)</sup>;

31. s'oppose à toute discrimination à l'égard des collectivités qui n'ont pas adhéré à la Convention des maires;

### Les questions de financement

32. observe avec inquiétude que les villes de taille petite et moyenne n'accèdent que très difficilement aux ressources de l'Union européenne, pour certaines parce qu'elles ne sont pas au courant des possibilités de financement dont elles pourraient bénéficier, pour d'autres parce qu'elles ne disposent pas des capacités nécessaires pour élaborer des plans du niveau des projets susceptibles d'être financés; demande dès lors instamment à la Commission européenne et à la Convention des maires de les informer quant aux possibilités de financement qui s'offrent à elles en vue de la concrétisation de leurs engagements <sup>(9)</sup>; préconise, de manière plus générale, la mise en place de systèmes de financement spécifiques pour les petites et moyennes municipalités;

33. souhaite rappeler que, bien que les plans d'action pour l'énergie durable approuvés par le Centre commun de recherche (JRC) de l'Union européenne soient d'excellents concepts d'économie d'énergie urbaine, il convient, pour qu'ils puissent bénéficier d'un financement bancaire ou attirer les capitaux privés, de les traduire en projets. Or, souvent, les capacités nécessaires à cette fin font défaut au niveau des collectivités. Le programme ELENA géré par la Banque européenne d'investissement (BEI) peut apporter une aide à cet égard, mais il concerne presque exclusivement les grands projets. Pour que le plus grand nombre possible de plans puissent se concrétiser, il y a lieu de mettre en place, sur le modèle du programme ELENA, des programmes nationaux ou régionaux offrant également des possibilités de financement aux projets plus modestes, en particulier dans les petites et moyennes municipalités;

<sup>(7)</sup> CdR 3752/2013.

<sup>(8)</sup> [http://urban-intergroup.eu/wp-content/files\\_mf/position\\_paper\\_smart\\_cities\\_public\\_consultation\\_2011\\_en.pdf](http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/position_paper_smart_cities_public_consultation_2011_en.pdf)

<sup>(9)</sup> CdR 283/2011.



34. suggère que les signataires doivent continuer à bénéficier d'une assistance technique (études de faisabilité, ingénierie technique et financière, procédures de passation de marchés, etc.) afin de préparer, sur la base des mesures adoptées dans le cadre de leur plan d'action pour l'énergie durable, des projets susceptibles d'être financés, et de déployer des mécanismes de financement à long terme pour mobiliser les investissements nécessaires. Si l'instrument ELENA de la BEI a aidé les signataires à mettre en œuvre des modèles de financement à grande échelle et à long terme, il s'avère très exigeant s'agissant de la taille du projet et de l'effet de levier, ce qui écarte d'emblée les signataires de taille petite ou moyenne. L'aide européenne doit être intensifiée afin de fournir une assistance au développement des plans d'action pour l'énergie durable de différentes tailles. Il convient de rationaliser les différentes sources de financement, y compris les mécanismes de la BEI (FEIS, EIAH, ELENA), les Fonds ESI (Fi-Compass), «Horizon 2020», le FEEE, Jessica, la future initiative «Financement intelligent pour bâtiments intelligents», etc.;

35. invite la Commission européenne à permettre au bureau de la Convention des maires de favoriser — éventuellement par le biais d'une plate-forme en ligne — l'interconnexion des projets des collectivités territoriales afin qu'ils puissent avoir accès au service que propose le programme ELENA géré par la BEI; demande également à la Commission d'élargir au bénéfice des signataires l'assistance technique et celle visant au renforcement des capacités;

36. demande instamment que toutes les informations relatives aux possibilités de financement soient réunies dans une brochure rédigée de manière claire, dans toutes les langues officielles de l'Union européenne et mise à jour chaque année, et que cette brochure soit transmise aux parties intéressées et notamment au CdR et à ses membres;

#### **La coopération entre le CdR et la Convention des maires**

37. rappelle que le CdR, en tant qu'institution de l'Union européenne représentant la voix des villes et des régions d'Europe et servant de point de connexion pour de nombreux réseaux locaux, devrait jouer un rôle central dans le système de la gouvernance à multiniveaux. Il importe également de maintenir le soutien aux travaux réalisés par les agences régionales et locales européennes de l'énergie et leurs réseaux en matière de systèmes de gouvernance à multiniveaux dans le cadre de la Convention des maires. Cela permettrait de veiller à ce que la législation de l'Union européenne soit plus en phase avec la situation et les besoins des villes et des communes;

38. est prêt à mettre en place des mesures visant à accroître parmi ses membres la visibilité de la Convention des maires et encourage ceux qui ne le sont pas encore à devenir parties à la Convention au nom de leurs autorités locales et régionales respectives; étudiera à cette fin la création d'un groupe ad hoc d'«Amis de la Convention des maires» regroupant ceux parmi ses membres qui sont déjà signataires de la Convention et qui pourraient bénéficier d'un soutien dans le cadre de la promotion de la Convention au sein des structures compétentes au CdR ou à l'extérieur du Comité;

39. souligne que la crise des réfugiés actuelle, provoquée principalement par la guerre et les difficultés économiques, pourrait encore s'aggraver dans le futur si l'on ne lutte pas efficacement contre le changement climatique et si les conséquences de ce phénomène mettent en péril la survie d'un nombre toujours plus important de personnes;

40. ajoute, en conclusion, que la Convention des maires constitue l'un des instruments susceptibles d'aider à rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. La capacité des collectivités territoriales à dépasser, sur la base d'un engagement volontaire, les objectifs fixés par l'Union européenne est établie. Des résultats encore meilleurs ne pourront être atteints que si les ménages eux-mêmes, éventuellement à travers des initiatives lancées par les collectivités, parviennent à se fixer leurs propres objectifs en faveur d'une consommation énergétique moins importante, plus propre et plus durable, dans leur propre intérêt et celui de toute la planète.

Bruxelles, le 4 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

---

**Avis du Comité européen des régions — Contribution au bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats»**

(2016/C 051/10)

**Rapporteur:** Roby BIWER (PSE/LU), conseiller municipal de Bettembourg, Luxembourg

**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

**Observations générales**

1. souligne que l'un des principaux enjeux environnementaux à l'heure actuelle consiste à enrayer la perte de biodiversité, la diminution des habitats naturels ainsi que la dégradation des services écosystémiques d'ici à 2020 et à faire en sorte que ceux-ci se rétablissent;
2. rappelle que les considérants en la matière des directives «Oiseaux»<sup>(1)</sup> et «Habitats»<sup>(2)</sup> de l'Union européenne (ci-après les «directives sur la nature») définissent notamment la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement comme un objectif essentiel et d'intérêt général poursuivi par la Communauté et qu'ils qualifient la régression des populations d'espèces sauvages et de leurs habitats de «danger sérieux» pour la conservation du milieu naturel;
3. constate avec inquiétude que les études actuelles, telles que le rapport sur l'état de conservation de la nature dans l'Union européenne<sup>(3)</sup>, ne permettent en rien de conclure que l'objectif de biodiversité pour 2020, réaffirmé notamment par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, pourra être atteint sur la seule base des mesures planifiées ou adoptées jusqu'à présent;
4. partage l'avis exprimé par la Commission européenne dans le cadre de la stratégie européenne pour la biodiversité<sup>(4)</sup> selon lequel la pleine mise en œuvre des directives sur la nature est essentielle pour enrayer la perte de biodiversité et atteindre les objectifs définis dans la stratégie;
5. fait observer que les collectivités locales et régionales ont un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre des directives sur la nature et est convaincu que ce rôle essentiel confère au Comité européen des régions une expérience particulière concernant ces directives;
6. souhaite dès lors, en vertu des pouvoirs que lui confère son mandat politique, mettre à profit son expérience particulière en lien avec les directives sur la nature pour contribuer au bilan de qualité qu'entreprend actuellement la Commission européenne<sup>(5)</sup>, et exprime à ce titre les positions ci-dessous sur les différentes thématiques soulevées par cette dernière;

**Pertinence**

7. estime que les motifs et objectifs qui sous-tendent les directives sur la nature conservent toute leur pertinence à l'heure actuelle et que, dès lors, ces directives sont indispensables pour assurer la protection des espèces, de leurs habitats et des différents types d'habitats qu'abrite l'Union européenne;
8. souligne que les directives sur la nature traitent toutes les grandes menaces qui pèsent sur les espèces, leurs habitats et les différents types d'habitats de l'Union européenne;

<sup>(1)</sup> Directive 2009/147/CE (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).

<sup>(2)</sup> Directive 92/43/CEE (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

<sup>(3)</sup> COM(2015) 219 final.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 244 final.

<sup>(5)</sup> Voir le mandat de la Commission européenne:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf) (en anglais).

9. exprime cependant sa vive inquiétude quant au fait que les dispositions actuelles de ces directives ne sont pas encore pleinement appliquées par tous les États membres et souligne que, souvent, la protection juridique des zones Natura 2000 n'est pas encore pleinement garantie, les plans de gestion n'ont pas encore été élaborés et les mesures de protection concrètes n'ont pas encore été mises en œuvre; le Comité souhaite que les collectivités locales et régionales soient associées plus étroitement à ces activités;

10. fait observer que les directives sur la nature visent une protection globale, dans tous les domaines politiques, des espèces qui ont le plus besoin d'être protégées, de leurs habitats et des différents types d'habitats, et que l'un des enjeux pour l'avenir sera donc d'intégrer davantage les questions de protection de la nature dans les autres domaines politiques, tels que la politique agricole, ces thématiques n'y étant pour l'heure pas encore prises en considération de manière optimale;

11. dans ce contexte, considère ces directives comme particulièrement pertinentes pour assurer la protection des espèces, de leurs habitats et des différents types d'habitats face aux pressions et menaces induites au niveau local et régional par la disparition ou la fragmentation des habitats, la pollution ainsi que la propagation d'espèces de faune et de flore non indigènes;

### **Efficacité**

12. reconnaît que la situation des espèces, de leurs habitats et des différents types d'habitats s'est sensiblement et incontestablement améliorée dans les zones où les directives sur la nature ont été mises en œuvre <sup>(6)</sup>, ce qui tend à confirmer que la pleine application de ces directives permettrait d'en atteindre les objectifs;

13. souligne que le rapport sur l'état de conservation de la nature dans l'Union européenne contient une multitude d'exemples concrets qui démontrent que les États membres comme les collectivités locales et régionales jouent un rôle déterminant dans la protection des espèces et des habitats;

14. exprime sa plus vive préoccupation face au fait que les succès en matière de protection des espèces et des habitats dus à la mise en œuvre des directives sur la nature sont parcellaires et d'ampleur limitée dès lors que la majeure partie des espèces et des types d'habitats demeurent dans un état de conservation défavorable et que la situation d'une part non négligeable d'entre eux menace même de continuer à se dégrader;

15. attire en outre l'attention sur le fait que la biodiversité en dehors des zones protégées par les directives sur la nature n'affiche pas une évolution aussi favorable qu'au sein du réseau Natura 2000, comme en témoigne le déclin dramatique d'espèces d'oiseaux courantes;

16. est convaincu qu'il est possible de trancher les débats entre différents types d'acteurs en lien avec quelques espèces pouvant potentiellement provoquer des dégâts, en prévoyant notamment des dispositions claires dans les plans de gestion, lesquels doivent, d'une part, définir une liste des mesures à prendre et, d'autre part, être suffisamment dotés en personnel et en moyens financiers pour garantir la santé et la sécurité publiques et pour éviter les dégâts graves et assurer un dédommagement lorsque ceux-ci sont inévitables;

17. invite la Commission européenne et les États membres à aider les collectivités locales et régionales à mettre pleinement en œuvre les dispositions des directives sur la nature, en particulier en ce qui concerne la désignation et la protection juridique des zones Natura 2000 ainsi que la définition d'objectifs de conservation concrets, la protection des espèces et des habitats par des mesures concrètes de conservation ou de rétablissement et la mise à disposition des ressources financières nécessaires, notamment pour remédier au manque de moyens financiers et pour répondre à la nécessité de simplifier l'accès aux sources de financement existantes <sup>(7)</sup>;

18. encourage la Commission européenne à publier des guides pratiques plus efficaces et à mettre à jour les guides existants, de façon qu'ils soient rédigés dans un langage clair et disponibles dans les différentes langues des États membres, qu'ils soient accessibles facilement au moyen d'un portail internet unique <sup>(8)</sup>, qu'ils reflètent la jurisprudence en vigueur et, le cas échéant, qu'ils abordent les spécificités de différents secteurs;

<sup>(6)</sup> Voir COM(2015) 219 final.

<sup>(7)</sup> Voir CdR 112/2010 fin et CdR 8074/2013.

<sup>(8)</sup> Voir le CoR TIA report 2015.

19. suggère à la Commission européenne d'investir davantage dans l'information, la formation et la sensibilisation, principalement concernant l'utilité des mesures de protection de la nature et des zones Natura 2000, et, par exemple, de transformer l'actuel visualisateur Natura 2000 de l'Agence européenne pour l'environnement en un système complet d'informations en ligne sur une base géographique, qui informerait de manière systématique les citoyens, les responsables de la planification, les utilisateurs des terres et autres parties prenantes sur tous les aspects de la mise en œuvre des directives sur la nature en lien avec les différentes zones Natura 2000;

20. exprime dès lors sa conviction que les manquements constatés et l'état de conservation préoccupant d'un grand nombre d'espèces et de types d'habitats ne peuvent être attribués à un manque d'efficacité des directives sur la nature mais que, au contraire, ces directives se sont même révélées être des instruments extrêmement efficaces pour préserver la biodiversité;

### Efficiences

21. constate tout d'abord qu'il incombe avant tout à la société de préserver la biodiversité en adoptant un modèle économique et un mode de vie qui soient durables, pérennes et applicables à l'échelle mondiale;

22. souligne qu'il est apparu, à l'issue d'une consultation publique menée par la Commission européenne<sup>(9)</sup>, que les petites et moyennes entreprises ne classent pas les directives sur la nature parmi les dix actes législatifs entraînant le plus de charges financières;

23. déplore les charges inutiles qu'ont parfois dû supporter les responsables de la planification, les utilisateurs des terres et d'autres catégories clés en raison, par exemple, d'une désignation tardive et incomplète des zones Natura 2000; fait cependant observer que les différences de coûts entre les collectivités locales et régionales s'expliquent par le fait que la diversité des espèces et des habitats et les mesures de protection de la nature à adopter en conséquence varient d'une région à l'autre;

24. attire l'attention sur le fait que nombre de zones Natura 2000 apportent à l'échelon local et régional des services écosystémiques importants pouvant se traduire en termes monétaires<sup>(10)</sup>, qu'il s'agisse de services sanitaires, de stockage du CO<sub>2</sub>, de rétention des crues, de purification des ressources en eau, de maintien de la pureté de l'air ou de prévention de l'érosion des sols;

25. souligne que les recherches actuelles<sup>(11)</sup> confirment l'excellent rapport coût/efficacité des directives sur la nature à l'échelon local et régional, leurs bienfaits sur le plan écologique, social et économique dépassant largement les coûts imputables à leur mise en œuvre;

26. prend note des possibilités qu'offre le réseau Natura 2000 sur le plan de la création d'emplois et de revenus dans les secteurs du tourisme respectueux de l'environnement et des loisirs en milieu naturel; souligne l'importance particulière que revêt à cet égard l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux dans les zones rurales défavorisées;

27. estime dès lors que, si la mise en œuvre des directives sur la nature entraîne naturellement des frais, ces coûts sont nécessaires à la protection de la biodiversité, qui s'avère notamment indispensable pour assurer un développement durable, et que ces coûts sont par ailleurs appropriés par rapport aux avantages nettement plus importants, et seulement partiellement quantifiables en termes monétaires, qu'induisent ces directives;

### Cohérence

28. est convaincu que ces deux directives sur la nature constituent intrinsèquement un modèle de législation concentrée, compréhensible, cohérente, élaborée de manière systématique et, de ce fait, entièrement axée sur les résultats;

29. considère donc que les deux directives sur la nature forment ensemble un instrument législatif efficace, étant donné qu'elles fonctionnent de manière similaire, sans se contredire, et que leurs dispositions concrètes en matière de protection se complètent intelligemment pour constituer le régime de protection Natura 2000;

<sup>(9)</sup> Voir [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-188\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_fr.htm)

<sup>(10)</sup> Brink, Badura, Bassi e.a., *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network*, 2011.

<sup>(11)</sup> Les rapports de l'UE démontrent que la pleine réalisation de toutes les zones Natura 2000 coûterait chaque année quelque 6 milliards d'euros aux États membres, alors que les services écosystémiques représentent jusqu'à 300 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent jusqu'à 8 millions d'emplois potentiels liés aux zones Natura 2000.

30. estime que ces directives sont par ailleurs cohérentes avec les autres actes législatifs de l'UE ayant trait à l'environnement, et rappelle à cet égard la modification de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, entreprise expressément à cette fin <sup>(12)</sup>; encourage cependant, dans le même temps, les États membres et les collectivités locales et régionales à mieux coordonner la mise en œuvre des différents actes législatifs dans le domaine de l'environnement et, par exemple, à faire avancer l'intégration des procédures d'autorisation, des mesures de contrôle et des obligations en matière de notification;

31. est d'avis qu'il pourrait être judicieux d'améliorer la coordination des processus de planification menés au titre des directives sur la nature, de la directive-cadre sur l'eau <sup>(13)</sup> et, le cas échéant, des directives concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'évaluation environnementale stratégique <sup>(14)</sup>, à la fois pour des raisons de protection de l'environnement et pour éviter des frais inutiles;

32. invite les États membres à coopérer avec les collectivités locales et régionales et à les soutenir dans la mise en œuvre concrète des nouveaux actes juridiques dans le domaine de l'environnement, tels que le règlement de l'UE sur les espèces envahissantes <sup>(15)</sup>;

33. indépendamment de la bonne intégration des directives sur la nature dans le droit environnemental de l'UE, juge problématique pour la réalisation des objectifs de ces directives que d'autres domaines d'action politique de l'Union européenne, tels que la politique agricole commune, la politique commune de la pêche ou les politiques de l'énergie et des transports, ne contribuent toujours pas suffisamment au maintien de la biodiversité <sup>(16)</sup>;

34. estime indispensable que le rapport à mi-parcours de la Commission européenne sur les Fonds structurels et d'investissement intègre, pour chaque projet soutenu par l'UE, une obligation d'entreprendre une évaluation des incidences sur la biodiversité <sup>(17)</sup>;

35. concernant la protection des espèces et habitats en dehors des zones Natura 2000 et la protection des espèces non couvertes par le régime strict de protection des espèces, invite en outre la Commission européenne à soumettre, conformément à la stratégie européenne en matière de biodiversité, une proposition de cadre juridique destinée à éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques <sup>(18)</sup>;

36. est dès lors convaincu que les directives sur la nature telles qu'elles sont conçues permettent d'atteindre leurs objectifs sous-jacents, mais qu'il convient de redoubler d'efforts pour mettre un terme aux actions néfastes à la biodiversité dans les domaines politiques qui sortent de leur champ d'application;

#### **Valeur ajoutée de l'UE**

37. reconnaît que les directives sur la nature ont largement contribué à uniformiser l'approche de la protection de la nature et des espèces et à la rendre plus efficace ainsi qu'à renforcer les normes minimales au sein de ces domaines législatifs dans les régions des différents États membres de l'UE;

38. attire l'attention sur le fait que la diversité des espèces et des habitats en Europe se joue des frontières et est répartie de façon inégale, et qu'il est donc nécessaire, pour assurer une protection efficace au-delà des frontières nationales, d'adopter une approche européenne afin de coordonner les efforts des États membres;

39. rappelle que les directives sur la nature constituent le principal instrument permettant à l'Union européenne de s'acquitter des obligations internationales qui lui incombent au titre de la convention sur la diversité biologique et d'autres accords internationaux, tels que la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne) ou la convention sur la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (convention de Bonn), ce qui lui permet, dès lors, d'exercer aussi une influence bénéfique sur la biodiversité et la vie sauvage à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne;

40. est convaincu que les directives sur la nature ont largement contribué à établir des normes homogènes de protection juridique dans les États membres et que les acteurs économiques ont ainsi pu bénéficier d'un cadre clair assorti de conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur européen;

<sup>(12)</sup> Directive 2014/52/UE (JO L 124 du 25.4.2014, p. 1).

<sup>(13)</sup> Directive 2000/60/CE (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

<sup>(14)</sup> Directive 2001/42/CE (JO L 197 du 21.7.2001, p. 30).

<sup>(15)</sup> Règlement (UE) n° 1143/2014 (JO L 317 du 4.11.2014, p. 35).

<sup>(16)</sup> Voir CdR 112/2010 fin, CdR 22/2009 fin et le CoR TIA report 2015 (conflits avec la politique régionale).

<sup>(17)</sup> Voir CdR 4577/2013 fin.

<sup>(18)</sup> Voir CdR 4577/2013 fin et résolution 2011/2307 (INI) du Parlement européen.

41. souligne dès lors qu'une législation uniforme à l'échelle de l'Union européenne est plus que jamais nécessaire pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne en matière de biodiversité et des conventions internationales, et que les directives sur la nature offrent à cette fin une excellente base;

#### **Observations finales**

42. est convaincu que les problèmes qui peuvent se poser en matière de protection des espèces et des habitats ne sont pas imputables aux directives sur la nature en tant que telles, mais sont généralement à rechercher du côté de la mise en œuvre aux échelons local, régional et national;

43. pour ces raisons, et dès lors que les incertitudes initiales concernant l'interprétation des directives sur la nature ont, pour l'essentiel, été levées grâce à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, estime que le réexamen de ces directives n'est pas recommandé;

44. juge en outre inopportun de réexaminer les directives sur la nature dès lors que les collectivités locales et régionales ont besoin de temps pour mettre en œuvre les mesures autorisées et prévues par ces directives, mais non encore menées à bien, comme les plans de gestion qui jusqu'à présent font toujours défaut, et pour exploiter mieux encore le potentiel des directives;

45. redoute fortement, eu égard aux intérêts des différentes parties chargées d'appliquer la législation, qu'un réexamen des textes de loi existants n'ouvre dans un premier temps une période d'interminables discussions entre les acteurs concernés de la société, à laquelle pourraient succéder des décennies d'insécurité juridique;

46. s'inquiète de la destruction de certaines zones Natura 2000 et de l'ampleur des mises à mort et des captures illicites d'espèces d'oiseaux et d'autres espèces animales qui ont eu lieu jusqu'à présent, et est convaincu que tous les niveaux de pouvoir doivent intensifier leurs efforts pour contrôler et imposer le respect des dispositions des directives sur la nature;

47. juge de ce fait indispensable que la Commission européenne prenne à cœur son rôle de gardienne des traités; l'invite à cet égard à prendre au sérieux les plaintes ayant trait à l'application du droit de l'Union et à ne pas hésiter à engager au besoin des procédures d'infraction;

48. de manière générale, recommande à la Commission européenne d'utiliser la procédure du bilan de qualité pour insister sur l'importance d'améliorer encore la mise en œuvre des directives sur la nature par les États membres et accueille favorablement toute initiative prise par ces derniers pour associer les collectivités locales et régionales à cette mise en œuvre.

Bruxelles, le 4 décembre 2015.

*Le Président  
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

---



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



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

**FR**