

# Journal officiel

## de l'Union européenne

# C 133



Édition  
de langue française

## Communications et informations

56<sup>e</sup> année

9 mai 2013

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I Résolutions, recommandations et avis		
AVIS		
<b>Comité économique et social européen</b>		
<b>487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013</b>		
2013/C 133/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Industries nautiques: une mutation accélérée par la crise» (avis d'initiative) .....	1
2013/C 133/02	Avis du Comité économique et social européen sur les «Modèles d'entreprise pour une croissance durable, économie à faible intensité de carbone et mutation industrielle» (avis d'initiative) .....	8
2013/C 133/03	Avis du Comité économique et social européen sur les «Relations commerciales entre la grande distribution et les fournisseurs des denrées alimentaires — état actuel» (avis d'initiative) .....	16

# FR

Prix:  
4 EUR

(suite au verso)

## III Actes préparatoires

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

**487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013**

2013/C 133/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur» — COM(2012) 478 <i>final</i> .....	22
2013/C 133/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie» — COM(2012) 663 <i>final</i> .....	27
2013/C 133/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté» — COM(2012) 697 <i>final</i> – 2012/328 (COD) .....	30
2013/C 133/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement» (modification de la directive 2011/92/UE) — COM(2012) 628 <i>final</i> – 2012/0297 (NLE) .....	33
2013/C 133/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est, ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002» — COM(2012) 371 <i>final</i> ...	41
2013/C 133/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro» — COM(2012) 301 <i>final</i> .....	44
2013/C 133/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositifs médicaux, et modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009» — COM(2012) 542 <i>final</i> – 2012/0266 (COD), sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro» — COM(2012) 541 <i>final</i> – 2012/0267 (COD) et sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Des dispositifs médicaux et des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro sûrs, efficaces et innovants dans l'intérêt des patients, des consommateurs et des professionnels de la santé» — COM(2012) 540 <i>final</i> .....	52
2013/C 133/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens» — COM(2012) 584 <i>final</i> – 2012/0283 (COD)	58



## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

487<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 13 ET 14 FÉVRIER 2013

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Industries nautiques: une mutation accélérée par la crise» (avis d'initiative)**

(2013/C 133/01)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Corapporteur: **M. PESCI**

Le 12 juillet 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 9, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème suivant:

*«Industries nautiques: une mutation accélérée par la crise».*

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 70 voix pour et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le nautisme, c'est-à-dire le fait d'aller sur l'eau pour le plaisir, que ce soit en utilisant une embarcation (bateaux à voile ou à moteur, canoë, kayak, ou autre), soit dans le cadre d'activités nautiques variées (planche à voile, kitesurf, plongée sous-marine, pêche récréative, etc.) est pratiquée en Europe par toutes les classes sociales depuis de nombreuses années. En ce sens, le nautisme européen n'est pas seulement considéré comme un loisir estival, mais contribue à développer et communiquer des valeurs sportives, culturelles, environnementales et sociales. En ce sens, le nautisme populaire européen joue un rôle social important et étaye les valeurs de l'Union européenne.

1.2 Au moyen du nautisme, les jeunes générations en particulier peuvent apprendre le respect de la nature, la valorisation du travail en commun, la responsabilité; les jeunes peuvent ainsi socialiser, pratiquer une activité sportive amusante et au coût

raisonnable, connaître de nouveaux territoires grâce au tourisme nautique et accéder à des zones marines particulièrement riches. L'on reconnaît depuis peu au nautisme une fonction thérapeutique, qui s'adresse aux personnes handicapées, à celles qui ont perdu confiance en elles, et qui contribue à leur réinsertion et au recouvrement d'un sentiment de sécurité qu'elles ont perdu.

1.3 Le présent avis se fonde sur la constatation par le Comité économique et social européen (CESE) que le marché unique européen est encore imparfait en ce qui concerne le nautisme. L'audition publique qui a eu lieu en octobre 2012 durant le Salon nautique international de Gênes (Italie), avec la participation de représentants de la Commission et du Parlement européen, de l'industrie, des travailleurs, des utilisateurs et des consommateurs, des universités et des associations environnementales, a mis en relief les difficultés encore nombreuses qui existent dans le marché européen pour ce secteur. Le

CESE invite donc la Commission européenne à examiner les actions proposées dans le présent avis qui sont nécessaires pour achever le marché unique et lutter contre les barrières et autres restrictions qui subsistent encore au niveau national et international.

1.4 L'industrie nautique européenne a enregistré ces dernières années une chute verticale de la production, de l'ordre de 40 à 60 % selon les pays, ce qui s'est traduit par la perte de 46 000 emplois et une diminution du chiffre d'affaires de production de 3 à 4,5 milliards d'euros. Malgré cela, elle reste la plus importante industrie nautique au niveau mondial, qui voit son concurrent américain s'affaiblir et croître le rôle de nouveaux pays émergents tels que le Brésil, la Chine et la Turquie.

1.5 Le CESE juge indispensable de ne pas gaspiller ce patrimoine de compétences et de capacités novatrices, qui a permis aux entreprises de résister, en accroissant leur vocation aux exportations, mais presque exclusivement sur les produits haut de gamme.

1.6 La mer Méditerranée est la zone dans laquelle se concentre plus de 70 % du tourisme nautique mondial, entraînant des avantages très importants pour les pays côtiers. Ce tourisme est entravé par des réglementations nationales qui diffèrent entre elles, s'agissant par exemple de l'enregistrement des embarcations de plaisance, des certificats de conduite de bateaux, des mesures de sécurité ou de la fiscalité, pour citer les plus importants.

1.7 Le CESE, quoique conscient des diverses sensibilités existant dans les pays de longue tradition maritime, recommande à la Commission de trouver des solutions communes et estime qu'ils est dans l'intérêt particulier du secteur de commencer à voir appliquer le principe de non-discrimination directe ou indirecte qui régit le marché intérieur s'agissant de la circulation des biens, des services et des personnes.

1.8 En Europe, tandis que les exigences sécuritaires et environnementales pour la construction des unités de plaisance sont harmonisées au niveau européen, le cadre réglementaire de la plaisance pour ces mêmes unités varie notablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne les conditions d'utilisation (certificat de conduite, immatriculation, règlements et équipements de sécurité, fiscalité, etc.). Ces différences nationales fragmentent le marché unique européen, suscitant la confusion pour les opérateurs économiques et les utilisateurs, mais aussi une certaine forme de concurrence déloyale. L'exemple le plus flagrant est certainement la mer Méditerranée, ou de l'Espagne à la Grèce, en passant par la France, l'Italie, la Slovénie et la Croatie, le nautisme est réglementé de manière différente dans chaque pays. Ces différences de traitement n'existent pas pour d'autres moyens de transport tels que l'automobile, le train ou l'avion.

1.9 Au cours d'une audition intéressante tenue lors du salon nautique international de Gênes, les représentants de l'industrie, dans ses diverses composantes, les représentants des travailleurs du secteur et les associations environnementales ont demandé unanimement et vigoureusement que l'Union européenne prenne des initiatives idoines pour soutenir les activités de l'industrie nautique.

1.10 Il s'agit d'un secteur pour la survie duquel l'innovation, la recherche et le développement sont essentiels et qui, à la différence de tant d'autres secteurs, ne demande pas de mesures extraordinaires ni d'aides économiques, mais exclusivement des initiatives et des actions propices à faire du marché unique européen dans ce domaine une réalité.

1.11 Le CESE partage les préoccupations des représentants du secteur nautique et demande à la Commission d'accompagner l'adoption de la révision de la directive 94/25/CE relative aux bateaux de plaisance d'une longueur maximale de 24 mètres d'initiatives supplémentaires à insérer dans un plan d'action spécifique. Il serait très utile de préparer un livre vert sur les mesures à adopter pour l'industrie nautique, en y associant toutes les parties intéressées, et en définissant ensuite un plan d'action qui soit cohérent avec les principes généraux d'une nouvelle politique industrielle européenne <sup>(1)</sup> et d'une politique européenne pour un tourisme durable <sup>(2)</sup>.

1.12 Le CESE souhaite attirer l'attention sur plusieurs thèmes qu'il convient d'affronter et de résoudre.

- Négocier avec les pays tiers, en particulier les États-Unis, la Chine et le Brésil, de nouvelles règles de **réciprocité** pour l'accès des produits européens à leurs marchés;
- Renforcer la surveillance des marchés afin d'éviter l'importation, en provenance de pays tiers, de bateaux de plaisance non conformes aux critères européens en matière de bruit et d'émissions, ce qui serait source de concurrence déloyale;
- Favoriser une formation homogène et continue qui permette de reconnaître les qualifications professionnelles acquises, en favorisant la mobilité du travail. Les forces sociales appellent de leurs vœux la création d'un passeport européen de la formation dans le secteur.

<sup>(1)</sup> Communication de la Commission européenne «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique» COM(2012) 582 final.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission européenne «L'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen» COM (2010) 352 final.

- Constituer une banque de données européenne sur les sinistres dans le secteur des activités nautiques et de plaisance, afin de pouvoir comprendre quels sont les risques liés à ces activités et d'adopter les règlements de sécurité et les normes les plus adaptées.
- Adopter des règlements de sécurité uniformes sur le territoire de l'Union, et en particulier dans les bassins maritimes comme la mer Méditerranée, la mer Baltique et d'autres mers européennes.
- Commander une étude technique pour revoir le système actuel des catégories de conception, comme l'a également demandé le Parlement européen dans le cadre de la révision de la directive 94/25/CE.
- Faciliter l'accès des industries nautiques aux fonds européens consacrés à la recherche, au développement et à l'innovation, comme c'est le cas des industries des autres moyens de transport.
- Promouvoir l'adoption et l'utilisation de normes internationales qui soient effectivement respectées. Les États-Unis, par exemple, participent à l'élaboration des normes ISO, mais ne les reconnaissent pas, pas plus qu'ils ne les utilisent au niveau national, leur préférant des normes américaines.
- Harmoniser les traitements fiscaux en matière de tourisme nautique dans le marché unique. Dans certains États membres, le taux de la TVA applicable aux tarifs portuaires et aux charters est aligné sur le taux réduit en vigueur dans l'industrie hôtelière, tandis que d'autres appliquent les taux normaux, ce qui induit un handicap évident et non justifié pour les opérateurs nationaux.
- Renforcer l'attraction du nautisme pour les jeunes générations, tant comme activité professionnelle que comme activité sportive et de loisir.

## 2. L'industrie nautique européenne

2.1 L'industrie nautique européenne représente aujourd'hui plus de 37 000 entreprises qui emploient directement 234 000 personnes et génèrent un chiffre d'affaires annuel qui s'est élevé à 20 milliards d'euros en 2011. 97 % d'entre elles sont de petites et moyennes entreprises. Les grands groupes, plus structurés, sont au nombre d'une dizaine environ. En 2008-2009, la crise économique et financière a provoqué une chute des ventes et de la production industrielle de l'ordre de 40 à 60 % en moyenne, phénomène qui a touché tous les segments de produits. Depuis 2009, la crise économique a provoqué la

perte de plus de 46 000 emplois et une contraction du chiffre d'affaires de production total du secteur qui est de l'ordre de 3 à 4,5 milliards d'euros. Un même pourcentage d'emplois ont été perdus dans les grandes entreprises et les PME. Les pertes d'emplois et la réduction du chiffre d'affaires ont principalement touché la composante industrielle du secteur (c'est-à-dire les chantiers navals et la fabrication d'accessoires et de composants). Les activités de service (location/affrètement de bateaux de plaisance, réparation et entretien, marinas et ports de plaisance), qui s'étaient largement maintenues jusqu'ici, ont commencé à ressentir les effets de la crise depuis cette année. Bien que la crise ait profondément modifié le paysage international, l'Europe reste toujours le leader mondial, alors que l'on assiste à un affaiblissement du concurrent américain et à la montée des pays émergents comme le Brésil, la Chine et la Turquie <sup>(3)</sup>.

2.2 L'activité industrielle du secteur recouvre l'ensemble du secteur de production des chantiers navals, dont la gamme s'étend des petites unités jusqu'aux superyachts de plus de 100 m; mais le plus souvent, l'industrie nautique se consacre à la production d'embarcations d'une longueur maximale de 24 m (dont la construction est réglementée par la directive 94/25/CE). L'utilisation de ces unités est multiple: bateaux de plaisance; petits navires professionnels pour les garde-côtes, la police maritime et les douanes; petits navires à passagers utilisés dans les zones touristiques et les îles; navires spécialisés. L'industrie produit les équipements et les composants (moteurs et dispositifs de propulsion, équipements de pont, électronique et systèmes de navigation, voiles, peintures, ameublement intérieur, etc.), les accessoires nautiques (équipements de sécurité, textiles, etc.) et les équipements pour sports nautiques (plongée sous-marine, planche à voile, kitesurf, canoë-kayak, etc.).

2.3 Les activités de service sont nombreuses et diversifiées, puisqu'elles englobent la gestion et le développement des 4 500 marinas et ports de plaisance européens (qui offrent 1,75 million de places pour une flotte européenne de 6,3 millions de bateaux) ainsi que le commerce et l'entretien des bateaux, l'affrètement et la location maritime et fluviale (avec ou sans équipage), les écoles de navigation, les experts maritimes, les services financiers et d'assurance spécialisés dans la plaisance, etc.

2.4 Aujourd'hui, 48 millions de personnes pratiquent une activité nautique en Europe, dont 36 millions s'adonnent à la navigation (à moteur et à voile) <sup>(4)</sup>. Le profil du plaisancier reflète bien les différentes catégories sociales de chaque pays; car bien qu'elles pâtissent souvent à tort d'une image que les médias associent exclusivement au luxe, les activités nautiques ne sont pas réservées à une élite sociale. On peut parler à juste titre surtout de «nautisme populaire».

<sup>(3)</sup> Les données statistiques proviennent des statistiques annuelles du secteur nautique, publiées dans le *Annual ICOMIA Boating Industry Statistics Book (2007-2012)*.

<sup>(4)</sup> Source: *European Boating Industry*, Association européenne de navigation de plaisance, *Annual ICOMIA Boating Industry Statistics Book*

2.5 En outre, l'on observe depuis une dizaine d'années un phénomène de hausse de l'âge moyen des plaisanciers conforme aux tendances démographiques européennes, ce qui est préoccupant pour l'avenir de l'industrie nautique.

2.6 Dans plusieurs pays européens, les entreprises nautiques et les fédérations sportives développent depuis plusieurs années, par l'intermédiaire de leurs associations, des initiatives visant à offrir des expériences nautiques aux jeunes générations. Ces diverses initiatives ont pour objectif de faire connaître le nautisme en tant qu'activité sportive et touristique, ainsi qu'en tant que secteur professionnel, en offrant à des apprentis et des étudiants des expériences professionnelles et des stages en entreprise. Ces initiatives nationales pourraient être dupliquées au niveau européen, par exemple en organisant des actions collectives de promotion du nautisme à l'occasion de manifestations telles que, par exemple, la Journée maritime européenne du 20 mai <sup>(5)</sup>.

2.7 Avec 66 000 km de côtes, l'Europe est la première destination mondiale pour la navigation de plaisance. Essentiellement maritimes, les activités nautiques sont aussi pratiquées sur le continent et sont fortement développées dans certains pays, où elles s'exercent sur les 27 000 km de voies navigables intérieures et les lacs (l'Europe compte 128 lacs d'une superficie supérieure à 100 km<sup>2</sup>). En particulier, la mer Méditerranée concentre à elle seule 70 % de l'activité charter mondiale dans tous les segments de longueur.

2.8 L'industrie européenne est une industrie ouverte et compétitive dont la production fait pour deux tiers environ l'objet d'échanges au sein du marché intérieur, étant également exportée vers des marchés traditionnels comme les États-Unis, le Canada et l'Australie/la Nouvelle-Zélande. À la suite de l'effondrement de la demande dans ces pays, l'industrie européenne enregistre une augmentation constante de ses exportations vers les pays émergents d'Asie (principalement la Chine) et d'Amérique latine (le Brésil surtout), où la demande est forte, mais dont les pouvoirs publics s'efforcent de protéger et de développer l'industrie nationale. En Asie, les difficultés administratives et les formalités d'importation sont un facteur de dissuasion, pour les PME européennes notamment. Le marquage CE des produits européens n'est généralement pas reconnu et les chantiers doivent présenter leur propre documentation technique pour obtenir une homologation locale, ce qui pose de sérieux problèmes à l'industrie nautique européenne en termes

de protection de la propriété industrielle, représente des coûts exorbitants pour les PME et pousse les grandes entreprises à délocaliser.

### 3. Impact de la législation européenne sur l'industrie nautique

3.1 En 1994 a été adoptée la directive européenne concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives aux bateaux de plaisance (directive 94/25/CE), qui a permis d'harmoniser au niveau européen les exigences de sécurité des bateaux de plaisance d'une longueur comprise entre 2,5 et 24 mètres. Cette directive a été amendée en 2003 (directive 2003/44/CE) par l'adjonction de nouvelles exigences en matière environnementale (par exemple abaissement des limites d'émissions gazeuses et sonores des moteurs marins) et l'inclusion des «*personal watercraft*» (véhicules nautiques à moteur ou jet-skis) dans le champ d'application de la directive.

3.2 En l'espace de 15 ans, l'application de cette directive relative aux bateaux de plaisance a conduit à l'élaboration au niveau international de plus de 60 normes harmonisées EN-ISO qui s'appliquent aux bateaux et aux véhicules nautiques à moteur. Ces normes d'origine européenne ont aujourd'hui valeur de référence technique au niveau international. La directive 94/25/CE a également permis l'émergence d'un marché unique européen des bateaux de plaisance, facilitant ainsi les conditions d'exercice du commerce, de la concurrence et des échanges intra-européens. Le CESE demande à la Commission de faire des propositions cohérentes, pour permettre la création d'un marché unique européen des services nautiques assurant une convergence des conditions d'utilisation et de navigation en Europe.

3.3 La directive 94/25/CE est actuellement en cours de révision et fait l'objet de discussions entre le Parlement européen et le Conseil (proposition de directive COM(2011) 456 final). Les principaux aménagements portent sur une nouvelle baisse des limites d'émissions gazeuses des moteurs marins, l'obligation d'installer à bord des réservoirs ou des systèmes de traitement des eaux usées et l'alignement sur les prescriptions du nouveau cadre législatif européen pour la commercialisation des produits harmonisés (décision n° 768/2008 et règlement 765/2008/CE). Le CESE s'est prononcé favorablement sur cette proposition de révision <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> La Journée maritime européenne 2013, qui aura pour thèmes le développement côtier et le développement du tourisme maritime durable, aura lieu les 21 et 22 mai à Malte, avec l'appui de la Commission européenne (DG Affaires maritimes).

<sup>(6)</sup> Avis du CESE sur la «*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux bateaux de plaisance et aux véhicules nautiques à moteur*», COM(2011) 456 final - 2011/0197 (COD), JO C 043 du 15.2.2012, p. 30.

3.4 Selon le CESE, la nouvelle directive fournit l'occasion de revoir le système actuel de classement des bateaux de plaisance. Elle prévoit en effet que les bateaux soient subdivisés en quatre catégories de conception en fonction de leur capacité à affronter certaines conditions météorologiques en mer (force du vent et hauteur des vagues). Le Parlement européen a demandé que la Commission européenne réalise une étude de nature technique sur l'opportunité et la possibilité de modifier le système actuel des catégories de conception, de manière à ce qu'il reflète la grande diversité des bateaux de plaisance aujourd'hui présents sur le marché, tout en fournissant à l'utilisateur des indications précises sur les caractéristiques du navire. Tant l'industrie nautique européenne que la fédération européenne des utilisateurs se sont déclarés favorables à l'initiative du Parlement européen (7). Le CESE invite la Commission à pourvoir à la réalisation de cette étude.

3.5 S'agissant des transports maritimes, la Commission européenne a entrepris de réviser la directive 2009/45/CE établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers de plus de 24 m de long, construits en matériaux métalliques et destinés à effectuer des voyages nationaux. Mais aujourd'hui, la plupart de ces bateaux sont construits en matériaux autres que l'acier (en fibre de verre et en matériaux composites notamment) et relèvent donc de la législation nationale. Selon le CESE, la proposition de simplification de cette directive à laquelle s'attelle actuellement la Commission européenne pourrait permettre une extension de son champ d'application, en incluant également les navires à passagers d'une longueur inférieure à 24 m et/ou construits en matériaux non métalliques. Il importe que cette extension ne porte pas préjudice aux chantiers navals européens où sont construits les petits navires à passagers.

#### 4. L'industrie nautique européenne face au problème de la demande

4.1 Confrontée à une crise financière aigüe et à ses retombées économiques dramatiques, l'industrie nautique européenne a promptement réagi, en prenant les dispositions nécessaires pour trouver de nouveaux marchés en dehors des marchés traditionnels (Europe, Amérique du Nord, Australie/Nouvelle-Zélande), investir dans de nouveaux modèles et de nouvelles technologies de façon à proposer des produits innovants, réduire les coûts de production et ainsi défendre sa position de leader mondial. Qui plus est, les prix actuels des nouveaux navires s'avèrent plus compétitifs que par le passé pour les consommateurs.

(7) Parlement européen, direction générale des politiques internes, direction A- politiques économiques et scientifiques: «Design categories of Watercrafts», Note, IP/A/IMCO/NT2012-07, PE 475.122 (juin 2012). <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/imco/studiesdownload.html?languageDocument=FR&file=74331>.

4.2 Il faut affronter le problème du financement, tant de la production industrielle que de l'achat d'embarcations, en tenant compte des difficultés induites par le système bancaire européen. Un des effets de la crise financière sur le secteur nautique a été de déplacer la demande, phénomène habituel pour les produits qui ne sont pas de première nécessité. En outre, le système bancaire ne garantit plus de financements sur la valeur de l'unité de plaisance, par crainte d'une baisse considérable de cette valeur. La crise financière a également provoqué une stagnation du marché de l'occasion, en raison de la mise en vente à prix très peu élevés des unités de plaisance détenues par les banques. Le leasing, très populaire dans le secteur nautique, est lui aussi entré en crise. Nous sommes confrontés à une situation similaire à celle qui est observée dans d'autres secteurs, par exemple s'agissant de l'immobilier en Espagne.

4.3 Avant la crise, les marchés traditionnels représentaient 80 % environ des ventes de l'industrie nautique européenne, les 20 % restants étant destinés aux marchés émergents. La chute des ventes de 40 à 60 % sur les marchés traditionnels, aggravée par leur stagnation actuelle, n'a été que faiblement compensée par la croissance de la part des marchés émergents. De surcroît, un grand nombre de chantiers produisant des bateaux de plaisance d'«entrée de gamme» (par exemple bateaux et unités pneumatiques) ne parviennent pas à trouver de nouveaux débouchés sur les marchés émergents, où ce genre de produits n'est pas demandé (tant pour une question de prix que parce qu'il n'existe pas encore de culture nautique parmi les classes populaires et moyennes de ces pays). Plutôt qu'à un problème de compétitivité, c'est donc au problème de la demande que l'industrie nautique européenne doit faire face sur ces marchés.

4.4 En Europe, la législation relative à la navigation de plaisance reste en grande partie du ressort des États. Alors que la construction des bateaux de plaisance est harmonisée au niveau européen, les conditions d'utilisation (certificats de conduite de bateaux, immatriculation, équipements de sécurité, fiscalité du secteur...) varient quant à elles énormément d'un pays à l'autre. Le CESE considère qu'en l'occurrence, le principe de subsidiarité nuit au développement d'un marché unique européen.

4.5 La surveillance du marché laisse aujourd'hui beaucoup à désirer au niveau européen. De nombreux bateaux de plaisance non conformes aux paramètres européens en matière d'émissions sonores et gazeuses sont importés et vendus en Europe sans que les importateurs soient contrôlés par les autorités de surveillance du marché, ce qui crée une concurrence déloyale.

4.6 Dans ses travaux, la Commission doit veiller tout particulièrement à ce que le développement de l'industrie et des services en rapport avec les loisirs nautiques s'accorde avec les principes de l'écologie et de la préservation des paysages et, plus particulièrement, de la protection des ressources de la nature et des écosystèmes naturels, de la lutte contre le bruit sur les eaux intérieures, de l'action contre la pollution des eaux par les déchets municipaux et industriels, de la sécurité des personnes qui pratiquent les différentes formes de ces loisirs nautiques ou liés à l'eau, etc.

## 5. Que peut faire l'Europe?

5.1 Le CESE a organisé une audition publique au cours du Salon nautique international de Gênes (octobre 2012), au cours duquel il a pu, grâce au nombre et à la pertinence des intervenants, recueillir les points de vue, les problèmes et les desiderata des différents acteurs européens du secteur nautique.

5.2 L'industrie nautique européenne est aujourd'hui le leader mondial, malgré la crise économique actuelle, grâce à l'innovation que les entreprises ont toujours déployée. Les actuelles difficultés d'accès au financement via le système bancaire mettent en danger la capacité des entreprises européennes à investir dans la recherche, le développement et l'innovation. L'innovation reste l'élément prépondérant pour maintenir le leadership de l'industrie nautique européenne. Il est nécessaire de faciliter l'accès pour les entreprises du secteur nautique aux fonds européen de recherche, développement et innovation aujourd'hui disponibles pour les autres modes de transport mais difficilement accessibles pour l'industrie nautique. Au niveau national, la défiscalisation des investissements en recherche, développement et innovation est un autre instrument qu'il convient de promouvoir. Pour l'industrie nautique, l'innovation ne se situe pas uniquement au niveau technologique, mais aussi à celui de l'utilisation et de la maintenance et dans des services tels que le louage de bateaux ou le financement du secteur nautique.

5.3 La situation en Europe est très hétérogène en ce qui concerne les concessions domaniales maritimes aux entreprises nautiques; dans quelques pays, les investissements dans les ports touristiques sont limités par les conditions dans lesquelles les concessions sont octroyées (soit qu'elles soient assorties d'une durée trop limitée, soit que l'incertitude règne quant au renouvellement de la concession). Le CESE recommande l'élaboration de lignes directrices par l'UE afin de faciliter les investissements des entreprises européennes dans ce secteur.

5.4 Depuis l'adoption du traité de Lisbonne, le tourisme figure parmi les compétences européennes et l'UE a de ce fait la faculté de proposer des initiatives en la matière. La Commission européenne a annoncé la publication en 2013 de sa stratégie pour le tourisme côtier et marin. Cette stratégie devrait permettre d'étendre encore la pratique de la navigation de plaisance en Europe et de traiter un certain nombre de problèmes qui seront mis en évidence dans ce futur document, tels que les

divergences réglementaires en matière de certificats de conduite, d'immatriculation ou encore d'exigences de sécurité, ce qui devrait conduire à l'adoption de mesures favorisant une convergence des dispositions en vigueur en Europe en matière de navigation de plaisance.

5.5 Le CESE accueille favorablement le développement des zones maritimes protégées, qui se multiplient en Europe et en particulier en Méditerranée, mais qui créent des incertitudes quant aux règles de navigation. Le CESE recommande une harmonisation au niveau européen des règles régissant l'accès des bateaux de plaisance à ces zones, afin que l'utilisateur sache dès le début si son embarcation dispose ou non de l'équipement voulu pour y naviguer.

5.6 Afin d'améliorer la sécurité, il serait utile de recueillir au niveau européen les données relatives aux sinistres dans une base de données unique commune, permettant de réaliser une étude conjointe et comparative et de mieux comprendre les risques liés à la pratique des activités nautiques, de manière à promulguer les règles les plus adaptées aux risques existants. Le CESE demande à la Commission d'élaborer en accord avec les États membres un modèle de collecte des données, afin de disposer de données homogènes et comparables.

5.7 Par ailleurs, la question de la formation professionnelle et de la reconnaissance des qualifications correspondantes au niveau européen est fondamentale. La formation aux métiers de l'industrie nautique (surtout dans le secteur industriel s'agissant des apprentis, ainsi que dans les métiers de services liés à la réparation et à l'entretien) n'est pas proposée partout en Europe. Il conviendrait de réfléchir aux moyens de concevoir des programmes de formation reconnus à l'échelon européen, assurant une formation de qualité et favorisant une meilleure mobilité des travailleurs en Europe, en attirant les jeunes vers les professions de l'industrie nautique. Il est souhaitable d'instaurer un « passeport formation » européen, comme celui adopté pour les ingénieurs des mines. Les partenaires sociaux devraient œuvrer au développement d'un système de reconnaissance des qualifications au niveau européen, en proposant par exemple un projet pilote dans le cadre de l'ECVET (Système européen de crédits d'apprentissages pour l'enseignement et la formation professionnels)<sup>(8)</sup>. La formation des équipages et l'expertise maritime sont deux secteurs qui tireraient également profit d'une approche européenne, ce qui permettrait d'ouvrir le marché du travail au niveau de l'UE. L'industrie nautique a souffert par le passé d'un manque de visibilité et de connaissance de ses métiers dans les écoles et les universités, ce qui a également limité la connaissance des carrières professionnelles possibles dans le secteur nautique. Dans plusieurs pays européens, il n'existe même pas de conventions collectives spécifiques au secteur nautique, ce qui freine l'attractivité du secteur.

<sup>(8)</sup> Le Système européen de crédits d'apprentissage pour l'enseignement et la formation professionnels (ECVET) est le nouvel instrument européen visant à promouvoir la confiance mutuelle et la mobilité dans les domaines de l'enseignement professionnel et de la formation professionnelle.

5.8 L'industrie nautique européenne utilise depuis 15 ans les normes internationales ISO harmonisées pour la directive 94/25/CE. Il est fondamental que l'utilisation des normes internationales de type ISO soit favorisée comme référence technique unique pour les embarcations de plaisance au niveau international, afin d'éviter la prolifération de normes nationales (brésiliennes, chinoises, etc.) qui provoquerait une fragmentation supplémentaire des exigences techniques et créerait de véritables barrières.

5.9 L'UE peut et doit défendre son industrie nautique, en améliorant les mesures directes et indirectes de contrôle et de surveillance du marché et en veillant à leur application, et en soutenant l'accès de ses exportations aux marchés des pays tiers. Les négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur, par exemple, devraient être l'occasion de combattre les mesures protectionnistes et les droits de douane exorbitants imposés par certains pays d'Amérique du Sud dans le but de restreindre l'accès à leurs marchés.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur les «Modèles d'entreprise pour une croissance durable, économie à faible intensité de carbone et mutation industrielle» (avis d'initiative)**

(2013/C 133/02)

Rapporteur: **M. van IERSEL**

Corapporteur: **M. GIBELLIERI**

Le 12 juillet 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

*«Modèles d'entreprise pour une croissance durable, économie à faible intensité de carbone et mutation industrielle»*  
(avis d'initiative).

La Commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 57 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Les temps sont difficiles pour de larges secteurs de l'industrie européenne. Néanmoins, un nombre croissant d'entreprises, en Europe et ailleurs dans le monde, se préparent à affronter les nombreux défis planétaires, notamment les répercussions de l'évolution démographique, du changement climatique et, en particulier, des objectifs en matière de faible intensité de carbone.

1.2 Le CESE entend souligner les changements de mentalité qui ouvrent la voie à des modèles d'entreprises nouveaux ou adaptés. Le développement durable constitue une question stratégique pour le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (World Business Council on Sustainable Development - WBCSD), pour les initiatives menées parmi les entreprises au plan national et pour l'élaboration de feuilles de route sectorielles en matière de faible intensité de carbone au niveau de l'UE. La modification des priorités et des structures au sein des entreprises et dans les chaînes de valeur internationales suscite l'apparition de nouveaux modèles d'entreprise.

1.3 Un élément important est l'engagement proactif des dirigeants d'entreprise, qui influe également sur les relations en amont et en aval. À celui-ci répondent un engagement et un effort d'innovation à tous les niveaux, soutenus par un dialogue interactif dans le cadre de comités d'entreprise et de programmes spécifiques dans les sociétés, ainsi que par un dialogue social sectoriel national et européen.

1.4 Dans le cadre de la transition vers une économie à faible intensité de carbone, il importe d'assurer la mise à jour des compétences et la disponibilité d'emplois hautement qualifiés afin d'éviter, dans la mesure du possible, les discontinuités ou le chômage temporaire. Des programmes de l'UE, nationaux et

régionaux doivent être mis en place, ainsi que des actions sur mesure menées dans les entreprises.

1.5 Des perspectives et dynamiques nouvelles renforceront la résilience des sociétés et des chaînes de valeur et garantiront l'investissement et l'emploi. Une économie à faible intensité de carbone requiert de la continuité, une coordination bien ajustée entre acteurs publics et privés et notamment des dispositifs financiers. Les politiques publiques devraient tirer profit des idées et des pratiques du secteur privé et intégrer des approches ciblées orientées par les entreprises, qui ont souvent de l'avance sur les pratiques des pouvoirs publics.

1.6 Pour soutenir l'initiative en faveur de la croissance, le CESE appelle l'Union européenne et les États membres à envisager d'utiliser des fonds actuellement non employés ou nouveaux pour financer des mesures urgentes. La Commission devrait stimuler la recherche et développement et l'innovation en donnant la priorité aux initiatives visant à réduire l'intensité de carbone dans le prochain programme Horizon 2020, qui ne doit en aucun cas faire l'objet de coupes budgétaires. Elle devrait aussi encourager l'établissement de partenariats public-privé (PPP) opérationnels en coopération étroite avec les plateformes technologiques européennes et les secteurs industriels couvrant l'ensemble de la chaîne d'innovation.

1.7 La cohérence est un élément essentiel. Le CESE souligne qu'il est nécessaire de débattre avec l'ensemble des acteurs d'un cadre bien défini, cohérent et à long terme à l'échelon de l'UE, d'éviter la surréglementation, d'établir un lien fort entre la R&D et l'innovation, d'une part, et la politique énergétique et climatique, de l'autre, ainsi que de mettre en place des infrastructures énergétiques et des capacités de stockage efficaces. De bonnes pratiques et des dispositifs efficaces établis de commun accord doivent être envisagés. Un cadre européen de cette nature favorisera également l'acceptation des mesures par le public et parmi les personnes directement concernées.

1.8 L'UE est responsable d'environ 10 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Ce pourcentage tombera à quelque 5 % au cours de la période 2040-2050. Il est incontestable que l'UE est en pointe dans les négociations menées à l'échelle mondiale pour conclure un accord international contraignant sur le changement climatique. Le CESE insiste néanmoins sur la nécessité d'éviter les distorsions. Tant que les règles du jeu resteront inéquitables dans le domaine de la réduction des gaz à effet de serre et des prix du CO<sub>2</sub>, il conviendra de pallier les déséquilibres entre l'UE et le reste du monde par des mesures européennes dans les secteurs mondialisés.

1.9 Il est important de tenir compte des derniers développements. Le CESE plaide pour une évaluation actualisée des objectifs en matière de réduction des émissions de carbone en raison d'un déplacement préoccupant des activités industrielles vers des pays tiers, notamment les États-Unis, en raison de leur politique énergétique pragmatique et prospective, qui s'avère préjudiciable pour les investissements et les emplois européens.

1.10 Une société du savoir ouverte a besoin de règles, de responsabilités et de formes de participation flexibles. Une nouvelle culture de l'innovation, fondée sur la participation des groupes concernés, doit être développée. L'objectif doit être de réunir un consensus de base dans la société. Il importe de comprendre en profondeur les nouveaux défis et de reconnaître que les problèmes complexes auxquels le monde est confronté ne peuvent être surmontés que dans le cadre d'une interaction entre l'industrie, la science, la société et la politique. Toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les entreprises et leur personnel, les ONG, les partenaires sociaux, les fournisseurs et les clients, ainsi que les consommateurs, doivent être associées. La transparence doit être assurée.

1.11 Le CESE insiste pour que les approches préconisées dans le présent avis soient intégrées dans la politique industrielle à venir et dans d'autres politiques concernées. En ce qui concerne la politique en matière de climat et la compétitivité, l'UE devrait toujours coopérer étroitement avec l'industrie pour trouver des solutions qui prennent en considération la faisabilité technique et la viabilité économique des politiques.

## 2. Introduction

2.1 La technologie et l'innovation, les marchés financiers et les échanges mondialisés, les produits sur mesure, les chaînes de valeur dynamiques et le recyclage sont des facteurs déterminants de l'économie actuelle.

2.2 Parallèlement, la croissance de la population mondiale, les écarts de revenus et les problèmes relatifs aux matières premières, à l'eau et à l'alimentation sont autant de défis supplémentaires à relever. Le changement climatique, le développement durable et l'énergie – en termes d'efficacité, d'obligations

liées à la réduction des émissions de carbone, d'énergies renouvelables et d'accès aux ressources – figurent au rang des grandes priorités internationales. Les nouveaux objectifs doivent être pris en compte dans un climat incertain associé à une faible croissance en Europe.

2.3 Les entreprises multinationales et leur personnel, ainsi que les chaînes de valeur en amont et en aval, sont de plus en plus confrontées aux complexités de la situation actuelle. Certaines chaînes de valeur européennes figurent toujours parmi les leaders mondiaux. Cette position doit être sauvegardée.

2.4 Le présent avis analyse quelques tendances actuelles de l'évolution des mentalités et des comportements dans certains secteurs et entreprises qui ouvrent la voie à de nouveaux modèles d'entreprise. On ne pourra relever les grands défis auxquels nous sommes confrontés qu'en adoptant des approches à la fois publiques et privées, fondées sur des analyses réalisées de commun accord, une coordination bien ajustée et des initiatives pour créer de la croissance et des emplois durables. Les parties prenantes publiques et privées doivent travailler en partenariat pour aller de l'avant.

2.5 Il existe un vaste consensus sur le fait que l'accroissement des émissions de CO<sub>2</sub> au cours de nombreuses décennies a provoqué un effet de serre important, assorti d'une augmentation des températures moyennes, d'une modification perceptible des régimes climatiques et d'autres effets imprévisibles. Il s'agit notamment de la hausse du niveau des océans ainsi que de changements affectant l'écologie et les écosystèmes qui ont un impact (négatif) sur l'agriculture et pour conséquence une hausse disproportionnée du prix des denrées alimentaires, la faim et la pauvreté.

2.6 Les problèmes liés au changement climatique s'intensifient<sup>(1)</sup>. En dépit de la complexité de la question, la grande leçon qu'il convient d'en tirer est qu'il est fortement souhaitable, au niveau international, de tendre vers l'adoption de politiques du CO<sub>2</sub> et de feuilles de route sur la réduction de l'intensité de carbone.

2.7 Dans l'intervalle, en dépit de l'absence d'un cadre à long terme, de nombreuses entreprises passent à l'action pour développer des stratégies économiques durables en amont et en aval et produire davantage de biens et de services durables à faible intensité de carbone. On observe également de profonds changements dus aux processus de restructuration, d'optimisation et de reconception. Il est essentiel de mettre l'accent sur les technologies à faible intensité de carbone et sur l'innovation pour trouver des solutions à l'échelle de la planète.

<sup>(1)</sup> Voir les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations unies et ceux d'autres institutions de renom. [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml)

2.8 Les chaînes de valeur restent un grand atout socio-économique pour l'Europe. Une production durable ne pourra être bâtie que sur la compétitivité, l'innovation, de nouvelles qualifications et des emplois de qualité élevée. Les technologies clés génériques, comme la biotechnologie, la nanotechnologie et les nouveaux matériaux, sont d'autant plus nécessaires que la baisse rapide des coûts des communications et de la coordination facilite la dispersion géographique des diverses activités au sein des chaînes de valeur. Bien que ce processus ne soit pas linéaire, il conduit souvent à délocaliser les activités à haute intensité de main-d'œuvre et celles reposant sur la technologie numérique.

2.9 Un nombre croissant d'entreprises estiment qu'il convient d'adopter comme ligne directrice le triple bilan «Personnes, Planète, Profit» – expression célèbre datant des années quatre-vingt-dix et qui revient en force – quels que soient les dilemmes souvent complexes et les choix incompatibles. Il devrait en résulter une approche de nature économique, sociale et environnementale, pilotée par les entreprises, qui réponde aux idées, aux évolutions et aux indicateurs actuels à l'échelle mondiale.

2.10 Cette approche ciblée, déjà mise en œuvre dans un certain nombre de pays, ne pourra que renforcer la position des entreprises européennes. Elle peut être considérée comme une stratégie pour l'avenir, qui engage les PDG et les conseils d'administration, le personnel, les fournisseurs et les clients, les syndicats et autres partenaires sociaux, ainsi que d'autres parties prenantes encore.

### 3. Observations analytiques

3.1 La prédominance exercée en son temps par le monde occidental cède la place à une forme de polycentrisme caractérisé par un certain nombre de centres de gravité. Les sociétés multinationales forment souvent le lien entre les différents centres. L'économie mondiale est constamment soumise à diverses impulsions politiques et économiques (perturbatrices).

3.2 Le contexte est également conditionné par des objectifs dans le domaine du changement climatique et de l'énergie. Les Nations unies, l'OCDE et l'UE, ainsi que le secteur privé, élaborent des analyses et conçoivent des politiques souhaitables pour répondre à ces nouveaux défis. Il revient à la Commission et au Conseil de prendre l'initiative en élaborant un calendrier, en définissant les règles du jeu et en créant les conditions de l'investissement et de l'innovation.

3.3 L'indice Dow Jones de la durabilité, introduit en 1999, et la «Global Reporting Initiative» favorisent la prise de conscience des questions de développement durable, ce à quoi contribue également un vaste éventail d'acteurs, notamment des entreprises de premier plan et leur personnel, des partenaires

sociaux et des ONG de tout type. Le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (World Business Council on Sustainable Development - WBCSD), basé à Genève, est un réseau actif qui définit le point de vue des entreprises par rapport aux négociations mondiales sur le changement climatique. Le WBCSD joue également un rôle pilote dans l'élaboration de nouvelles approches pour les entreprises et la coordination de projets polyvalents réalisés par celles-ci. Une de ses grandes initiatives a été la publication du rapport «Vision 2050» en 2010, suivi en 2012 du rapport «Changing Pace», qui explique comment la réglementation contribue à encourager un bon comportement des entreprises <sup>(2)</sup>.

3.4 Selon le rapport «Changing Pace», les pouvoirs publics doivent choisir clairement entre les priorités, fixer les règles définissant ces priorités en termes d'objectifs de croissance et de pouvoir d'achat et déterminer les moyens d'obtenir les meilleurs résultats. Pour l'entreprise, l'objectif fondamental est de «fournir des biens et services de qualité toujours meilleure, pour un nombre croissant de personnes, à des prix abordables, sans incidence négative sur le développement durable et de manière à créer des emplois et de la valeur économique» <sup>(3)</sup>.

3.5 Le rapport «Changing Pace» expose les grandes tendances mondiales à moyen et à long termes, les politiques et les objectifs des pouvoirs publics, puis fournit le point de vue de l'entreprise sur les options politiques. Le chapitre sur les «Valeurs de la population» aborde de manière explicite la question des citoyens et consommateurs responsables.

3.6 Il existe un fossé évident entre les analyses généralement admises et les objectifs réellement atteints par les pouvoirs publics. La crise actuelle semble de nature à peser lourdement sur l'économie européenne: de nombreuses entreprises doivent adapter leurs capacités de production à une demande qui se contracte dans le monde occidental et, apparemment, en Chine et en Inde.

3.7 L'UE montre l'exemple en matière de lutte contre le changement climatique et de promotion de l'efficacité énergétique, en adoptant le protocole de Kyoto et en appliquant les dispositions légales. En revanche, d'autres grands acteurs mondiaux n'ont toujours pas adopté de principes comparables, sans même parler d'une législation contraignante. Cette situation déséquilibrée et insatisfaisante se poursuit en dépit des récentes conférences des Nations unies. Pour l'industrie de l'UE, ce manque de clarté alimente l'inquiétude et l'incertitude au sein du personnel des entreprises concernées. Une approche bien coordonnée et équilibrée, assortie d'une coordination entre les acteurs publics et privés, est indispensable.

<sup>(2)</sup> Changing Pace, Public policy options to scale and accelerate business action towards Vision 2050, 2012. <http://www.wbcsd.org/changingpace.aspx>

<sup>(3)</sup> Ibid. note en bas de page 2.

3.8 Les entreprises font actuellement un effort de rationalisation. Bien que la technologie, l'innovation et de fortes chaînes de valeur donnent de bons résultats, ils vont de pair avec des retombées négatives sur les entreprises et l'emploi. Le chômage atteint des niveaux historiques dans toute l'Europe, celui des jeunes étant préoccupant dans presque tous les pays. Il est urgent d'ouvrir de nouvelles perspectives.

3.9 La crise sur le marché du travail européen affecte les perspectives de politiques ambitieuses en matière de changement climatique. Des licenciements à grande échelle dans l'industrie alors que les jeunes ont un accès insuffisant au marché du travail, voire aucun, entravent le transfert des connaissances et de l'expertise indispensables pour la transition vers une économie à faible intensité de carbone.

3.10 En revanche, la vaste prise de conscience à l'égard du changement climatique et des autres défis ouvre de nouvelles possibilités. Les entreprises européennes intègrent progressivement ces priorités dans leurs stratégies et essaient d'obtenir des avantages compétitifs. Une évolution similaire est également perceptible dans les entreprises de premier plan aux États-Unis, au Japon et même dans des pays émergents comme en Chine. Dans de nombreuses entreprises européennes, il existe une conviction, de la direction jusque dans les ateliers, que ces adaptations porteront leurs fruits et créeront des situations gagnant-gagnant. Les résultats les plus intéressants ont été obtenus au moyen des processus «du berceau au berceau» (recyclage tout au long du cycle de vie) et avec le développement d'une économie circulaire pour l'utilisation des ressources et des matériaux, qui sont en quantité finie.

3.11 En conclusion, le CESE insiste sur une coordination efficace des analyses, des idées et des priorités définies entre acteurs publics et privés. Ce point est crucial à de nombreux niveaux – mondial, européen, national et régional – afin de garantir que l'économie européenne reste compétitive, tout en assurant un développement durable et l'innovation sociale. La clé du succès se situe dans la technologie, dans la promotion de l'innovation, ainsi que dans les efforts pour disposer des compétences, des qualifications et de l'encadrement les plus modernes.

#### 4. Initiatives et pratiques dans les entreprises

4.1 De plus en plus, les entreprises intègrent des objectifs de durabilité dans le cadre de la culture d'entreprise, des politiques de responsabilité sociale d'entreprise et des processus de gestion du risque. Tout comme un certain nombre d'entreprises de premier plan, au niveau mondial, ont souscrit aux principes du «changement de rythme» («Changing pace») <sup>(4)</sup>, des initiatives similaires sont engagées en Europe au niveau des secteurs et des entreprises.

4.2 Cette tendance évolue plus ou moins vite selon les secteurs et les entreprises. Introduire un nouveau mode de

pensée axé sur la redéfinition des objectifs exige du temps et beaucoup d'efforts, en particulier en période de faible croissance. Des tendances sociétales plus larges portées par des ONG et des consommateurs critiques contribuent aussi à promouvoir de nouvelles méthodes et approches.

4.3 Des études de la Commission et d'experts attestent cette évolution. L'année dernière, l'un des rapports concluait: «En matière d'éco-performances industrielles de l'UE, on observe généralement des avancées significatives, sur les deux dernières décennies, sur la voie d'une dissociation de la croissance économique et de l'impact environnemental, un facteur important étant l'accroissement de la durabilité et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources au sein de l'industrie» <sup>(5)</sup>.

4.4 Dans de nombreux cas, afin d'accroître à l'avenir la résilience des entreprises, les PDG et les conseils d'administration s'engagent vis-à-vis de ces processus en prenant eux-mêmes la responsabilité directe, ce qui permet de mieux structurer et d'orienter de manière plus précise ces efforts au sein des entreprises. Dans le réseau du WBCSD, l'engagement personnel est pratique courante, et cet exemple est suivi par des entreprises de divers pays. Le lien entre activité commerciale et développement durable devient de plus en plus visible et tangible.

4.5 Les entreprises européennes lancent de nombreuses initiatives pour lier les objectifs environnementaux et la résilience économique. Ce processus, qui a vu le jour en Europe du Nord, s'intensifie et s'étend progressivement à tout le continent. Les objectifs des différentes entreprises sont définis dans des déclarations de mission, des projets, ainsi que des travaux de coopération avec les universitaires, les ONG, les partenaires sociaux et d'autres encore. Parmi les organisations nationales concernées, il est possible de citer:

— le réseau d'entreprises *Ulmer Initiativkreis Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung e.V.* (cercle d'initiative d'Ulm pour un développement économique durable), établi en 1992;

— *Entreprises pour l'environnement* en France, partenaire français du WBCSD, formé de 40 grandes entreprises; une autre initiative, dans le cadre du *Mouvement des entreprises de France* (MEDEF), réunit 250 entreprises qui s'engagent vis-à-vis de Rio+20;

— Un groupe d'entreprises britanniques est actif dans une veine similaire, dans le cadre de l'initiative du Prince de Galles, *Accounting for sustainability* (Responsabilité pour le développement durable).

<sup>(4)</sup> Voir notes de bas de page n<sup>os</sup> 1, 2 et 3. Le WBCSD compte 200 membres, dont environ 100 entreprises européennes.

<sup>(5)</sup> Voir la brochure de la Commission «Industrie durable: viser la croissance et l'utilisation efficace des ressources», juillet 2011. Voir également «Study on the Competitiveness of European Companies and Resource Efficiency» (étude sur la compétitivité des entreprises européennes et l'efficacité dans l'utilisation des ressources), juillet 2011, et «Study on the Competitiveness of the EU eco-industry» (étude sur la compétitivité de l'éco-industrie de l'UE), septembre 2009.

- La *Dutch Sustainable Growth Coalition* (groupement néerlandais pour la croissance durable), établie en 2012, rassemble 7 grandes entreprises de différents secteurs d'activité, dans le cadre de l'association d'employeurs VNO-NCW. Le groupement met au point des objectifs, des pratiques et des méthodes pour travailler sur la croissance durable à long terme, ce qui inclut la chaîne de valeur en aval et en amont.
- La *Sustainable Investment and Finance Association* (Royaume-Uni) a lancé récemment une initiative appelant les entreprises et les détenteurs d'actifs à réaliser des investissements à long terme. Le *Banking Environment Initiative Forum 2012*, première conférence annuelle pour les banques et les entreprises mondiales actives dans le domaine de l'investissement durable, s'est tenue à Londres en novembre 2012.

4.6 En ce qui concerne les approches adoptées, il existe encore des différences notables qui sont liées au niveau de développement économique et au degré de perméabilité de l'économie et de la R&D nationales aux évolutions se produisant au-delà du contexte national et européen. Néanmoins, dans un avenir proche, les entreprises de toute l'Europe opèreront dans le même système mondial qui exigera des attitudes et des réponses similaires. Dans les domaines de la gestion d'entreprise ainsi que de l'éducation et de la formation, il faudra se préparer à cette réalité.

4.7 Il est possible de déterminer un certain nombre de caractéristiques communes:

- Les négociations politiques internationales n'aboutissent encore que rarement à des résultats tangibles en raison des divergences de points de vue politiques, de pratiques et de pressions socio-économiques; en revanche, de nouvelles attitudes s'implantent actuellement dans les cercles économiques, en particulier dans le monde occidental.
- On observe une tendance récente se traduisant par un engagement des instances dirigeantes des entreprises et un mode de direction d'entreprise déterminé, qui aboutissent à une gestion plus ciblée. Dans le cadre des discussions et procédures internes menées dans les entreprises, il est accordé une priorité plus élevée à la mise en place de solutions durables. Cette tendance marque le début d'une nouvelle phase qui nécessite d'ajuster les modèles d'entreprise ainsi que la planification de la formation et des carrières, et de faire évoluer la mentalité du personnel des entreprises.
- On observe une tendance à l'élaboration d'approches à plus long terme, sans abandonner pour autant des stratégies à court terme qui ont fait la preuve de leur efficacité.
- Dans de nombreux cas, fournisseurs et clients font partie du processus.

- Outre les parties prenantes traditionnelles comme le personnel et les partenaires sociaux, il devient plus fréquent de discuter avec les ONG, et les clients deviennent un facteur crucial.
- La formation professionnelle et la formation tout au long de la vie font l'objet d'une attention accrue, tout comme la formation dispensée dans les universités et les écoles de commerce. Les jeunes employés sont attirés par ces nouvelles perspectives, qui favorisent également leur accès au marché du travail.
- Ces tendances doivent être considérées à la lumière des objectifs publics qui ont été établis en matière de développement durable et de compétitivité européenne.

## 5. Stratégies durables de réduction des émissions de carbone

5.1 Les stratégies visant à réduire les émissions de carbone seront un élément essentiel des actions menées pour promouvoir la croissance durable. Elles sont liées à la politique industrielle de l'UE.

5.2 L'industrie européenne est actuellement confrontée à un éventail à la fois vaste et complexe d'objectifs politiques et d'instruments aux niveaux européen, national et même local, axés sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Les objectifs et les instruments sont parfois ambigus, se recoupent et ne sont pas bien intégrés. Pour être efficace et rentable, l'industrie a besoin de politiques plus simples, prévisibles et intégrées.

5.3 La transition vers une économie durable à faible intensité de carbone s'est opérée principalement sous l'impulsion des efforts qu'il a fallu accomplir pour réduire les coûts, à la suite de la hausse des prix du pétrole et de l'énergie qui a précédé l'apparition d'une culture de la protection de l'environnement, laquelle est motivée par les conséquences (réelles ou attendues) du changement climatique induit par les émissions de gaz à effet de serre.

5.4 Le CESE estime qu'un cadre cohérent de l'UE pour un approvisionnement en énergie plus sûr, compétitif et sobre en carbone, mis en œuvre de manière cohérente dans les États membres, devrait comporter quatre grands piliers:

- Une politique énergétique et climatique cohérente pour les secteurs soumis à un système d'échange de quotas d'émissions, reposant sur des résultats scientifiquement prouvés
- La mise à profit de la contribution potentielle des secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions
- Un lien plus étroit entre la R&D et l'innovation, d'une part, et la politique relative à l'énergie et au climat, de l'autre

— Des infrastructures et une réglementation énergétiques qui permettent le transport efficace de l'énergie et l'utilisation intelligente des réseaux énergétiques, associées à des capacités de stockage modernes et une gestion flexible de la demande.

5.5 Le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE constituera l'instrument politique européen essentiel pour réaliser les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de manière harmonisée et rentable. Il doit être mis en œuvre sur la base du marché. Le CESE attire toutefois l'attention sur trois aspects critiques qui n'ont pas encore été traités:

— Le système d'échange de quotas d'émissions doit fournir aux entreprises une stabilité d'investissement à long terme, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

— Il convient d'éviter un excès de réglementation coûteux et préjudiciable en Europe, pour favoriser une coordination bien ajustée entre les acteurs publics et privés.

— Le système d'échange de quotas d'émissions devrait tenir compte des différences de position concurrentielle des entreprises et des secteurs. Cette question deviendra encore plus critique lorsque seront mis en place des objectifs plus difficiles, et si les autres acteurs mondiaux n'ont pas la volonté ou la capacité d'élaborer ou de mettre en œuvre des objectifs de réduction durable des émissions de carbone. Il convient d'éviter d'élaborer des stratégies européennes isolées qui sont contreproductives en matière d'investissements et d'emploi dans des secteurs mondialisés.

5.6 Par ailleurs, l'idée selon laquelle il est nécessaire de réaliser des investissements initiaux importants dans les infrastructures publiques, c'est-à-dire dans le réseau énergétique européen, fait l'objet d'un large consensus. Il s'avérera essentiel que les acteurs publics s'engagent à fournir les investissements initiaux et à renforcer la confiance parmi les investisseurs privés. Ce point devrait être examiné au Conseil et figurer dans l'Initiative européenne pour la croissance.

5.7 Cela devrait aussi atténuer une tendance perceptible à la délocalisation de certaines activités industrielles dans d'autres régions du monde, bien que la stratégie 2020 et sa mise en œuvre tiennent compte du risque de fuite de carbone.

5.8 Toute proposition visant à améliorer le système d'échange de quotas d'émissions d'un point de vue structurel devrait aborder les problèmes mentionnés aux points 5.4 et 5.5. Le débat actuel sur l'adaptation de ce système n'est pas suffisamment axé sur la résolution de ces points ou sur le changement de conception du système. À partir de 2020, l'ajustement des orientations devrait aboutir à un prix du CO<sub>2</sub> stable, sur la base duquel les participants du marché devraient être en

mesure de planifier des décisions d'investissement à long terme pour la mise en place de solutions à faibles émissions de carbone. Améliorer la conception du système d'échange de quotas d'émissions permettrait d'éviter la nécessité des interventions politiques à court terme.

5.9 L'amélioration de la conception du système est également nécessaire pour renforcer le degré d'acceptation par le public et les travailleurs. Si l'on peut s'attendre à ce que certains lieux de travail «traditionnels» disparaissent rapidement, de nouveaux établissements «verts» à faibles émissions de carbone ne sont pas encore véritablement en place. En raison du caractère trop radical des changements, la transition vers une économie à faible intensité de carbone est souvent vécue comme une menace dans les secteurs de production traditionnels. Il est nécessaire d'instaurer un dialogue social à différents niveaux pour favoriser la transparence et l'acceptation par les personnes concernées et lancer des programmes d'éducation et de recyclage pour tous les travailleurs, afin qu'ils puissent adapter leurs compétences aux évolutions de la demande sur le marché du travail.

5.10 La nécessité la plus impérieuse est celle d'une nouvelle politique de R&D et d'innovation, axée sur la création de valeur dans des chaînes de valeur (internationales) complexes orientées vers une économie à faible intensité de carbone. Il convient d'élargir les orientations technologiques actuelles. Le changement climatique, la pénurie de ressources stratégiques qui se profile et les augmentations de prix qui en découlent imposent un changement de mode de pensée dans le secteur de l'énergie et des matières premières. Les processus de rattrapage dans les pays émergents et en développement, notamment les transferts de technologie, doivent également être pris en compte. La demande de ressources augmente alors que la restructuration des systèmes énergétiques et l'accroissement de l'efficacité des ressources sont des processus risqués et très coûteux. Le succès dépendra aussi de différents domaines de compétences et secteurs industriels opérant en étroite synergie. L'ensemble de ces facteurs exige de toute urgence une stratégie technologique cohérente dans l'UE<sup>(6)</sup>, appuyée par une prise de décision politique conséquente.

5.11 Les approches intégrées vont au-delà de la phase de production et visent à améliorer les performances environnementales à chaque étape du cycle de vie: conception, matières premières, assemblage, distribution et élimination. Les acteurs publics et privés doivent discuter ensemble des politiques de produit intégrées, qui doivent être définies avec précision afin d'éviter un excès de réglementation. Parmi les outils appropriés figurent, le cas échéant, des accords entre les producteurs et les gouvernements ou l'UE concernant les labels écologiques, l'étiquetage énergétique, l'écoconception, les interdictions de substances et les labels d'empreinte écologique. Pour être efficaces, les labels doivent comporter des informations adéquates et fiables pour les consommateurs, en vertu notamment de la directive relative aux pratiques commerciales déloyales qui doit être correctement mise en œuvre.

<sup>(6)</sup> En tout premier lieu, le 8<sup>e</sup> programme-cadre.

5.12 Des dépenses conséquentes en matière de R&D fondamentale et appliquée représentent également une condition nécessaire pour réaliser l'objectif consistant à assurer pour l'Europe un approvisionnement énergétique sûr, efficace, concurrentiel au niveau mondial et à un prix raisonnable, garanti par des infrastructures énergétiques et une réglementation correspondante efficaces (7).

5.13 Les innovations transsectorielles en matière de systèmes et les chaînes de création de valeur intégrées sont importantes pour les entreprises, dans la mesure où les systèmes énergétiques mondiaux reposant sur les ressources fossiles doivent être décarbonisés à long terme et que les pénuries de matières premières exigeront la mise en place d'une économie sobre dans l'utilisation des ressources. La notion de durabilité s'impose progressivement sur tous les marchés, effaçant les frontières traditionnelles entre les secteurs et donnant lieu à de nouvelles chaînes de création de valeur.

5.14 Le débat en cours suscite également la mise en œuvre d'un nombre croissant d'initiatives de type ascendant dans les entreprises. Les grandes sociétés comme les PME mettent au point des stratégies et modèles d'entreprise sobres en carbone pour l'ensemble de la chaîne de valeur. De même, anticiper les futures exigences énergétiques sera source d'avantages concurrentiels. Cela nécessite une législation appropriée. Dans de nombreuses entreprises, depuis le sommet de la hiérarchie jusqu'aux ateliers, il devient pratique courante de générer, en interne, des idées innovantes et des processus d'innovation pour la production et l'organisation.

5.15 En voici des exemples:

5.15.1 Étant donné que l'environnement bâti représente une part importante de la demande énergétique finale, il est possible de réduire sensiblement et de manière rentable la consommation d'énergie fossile en améliorant les performances énergétiques des bâtiments existants et nouveaux, notamment grâce à l'isolation et à l'amélioration des techniques de chauffage. Les projets des entreprises et des municipalités visant à créer des infrastructures de transport et à assurer le transport de l'énergie durable produite localement constituent d'autres exemples. Ces aspects et leur contexte spécifique feront l'objet d'un avis distinct du CESE (8).

5.15.2 L'association Eurocoal propose une stratégie de charbon propre en trois étapes, qui tient compte des conclusions de la Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, et prévoit ce qui suit: la mise en œuvre des technologies les plus avancées dans le secteur de la production d'électricité par des centrales à charbon, ce qui permet de réduire les émissions; le développement de technologies de nouvelle génération, flexibles et hautement efficaces; la démonstration et le déploiement de méthodes de captage et de stockage du CO<sub>2</sub> (CSC) et de transport, ainsi que de méthodes similaires de CSC pour d'autres

carburants et secteurs. Il est possible d'améliorer encore les possibilités d'exportation par l'UE de technologies de charbon propre.

5.15.3 Les industries de la filière bois, qui exploitent des matières premières renouvelables et utilisent une énergie intrinsèquement renouvelable, sont très proactives. Il est essentiel de disposer d'un train de mesures sectorielles, qui intègre aussi la R&D, pour parvenir à mettre sur le marché des technologies innovantes et de nouveaux produits. Il convient de trouver le bon équilibre entre les matières premières et l'utilisation énergétique de celles-ci. Les politiques doivent être compatibles avec les évolutions mondiales, d'autres domaines de politique et les cycles d'investissement de l'industrie.

5.15.4 Des initiatives transversales sont actuellement mises en œuvre. Dans le cadre du programme Horizon 2020, il conviendrait d'accorder la priorité et de garantir un financement approprié aux partenariats public-privé tels que SPIRE (*Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency* – Ressources et efficacité énergétique dans l'industrie de transformation durable) et EMIRI (*Energy Materials Industrial Research Initiative* – Initiative de recherche industrielle sur les matières énergétiques), pour n'en citer que deux.

5.16 En ce moment même, un certain nombre d'autres secteurs élaborent au niveau de l'UE des feuilles de route à long terme pour la réduction des émissions de carbone.

5.17 Effectuer la transition vers une bioéconomie pour l'Europe constituera également une partie de la solution et une avancée importante vers la mise en place d'une économie à faible intensité de carbone. Les entreprises proposent de nouveaux produits et solutions de nature écologique qui satisfont à des spécifications et à des attentes toujours plus élevées.

## 6. Union européenne, pouvoirs publics, parties prenantes

6.1 Les processus du type de ceux décrits ci-dessus doivent être assortis de manière effective de conditions-cadres technologiques, économiques et sociales constituant un socle solide. Celles-ci incluent des programmes de recherche et d'investissement ciblés dans les entreprises et un dialogue approprié, au niveau tant des secteurs que des entreprises, avec les autorités publiques - européennes et nationales - et toute une série de parties prenantes.

6.2 Pour soutenir l'initiative en faveur de la croissance, il conviendrait que l'Union européenne et les États membres envisagent d'utiliser des fonds actuellement non employés ou nouveaux pour financer des mesures d'urgence. Les 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> programmes-cadres devraient promouvoir des technologies de pointe et des projets innovants, et la BEI devrait également apporter un soutien. À cet égard, le CESE recommande par ailleurs d'examiner la possibilité d'allègements fiscaux.

(7) Voir le paragraphe 5.4 ci-dessus, quatrième tiret.

(8) CCMI/106 sur la communication de la Commission relative à la compétitivité durable du secteur de la construction.

6.3 Les plateformes technologiques de l'UE, dont la plupart sont pilotées par l'industrie, réunissent des entreprises, des instituts de recherche et des universitaires et recueillent également l'avis du public sur les développements futurs<sup>(9)</sup>. Elles ont un rôle crucial dans l'analyse des tendances et des attentes mondiales ainsi que dans la définition conjointe des objectifs et des calendriers.

6.4 Pour définir les objectifs du marché, il importe de mener des discussions et de procéder à des tests avec les fournisseurs et les clients, mais aussi avec des parties prenantes comme les partenaires sociaux, les ONG, les autorités régionales et les consommateurs. La législation et la réglementation sont, quant à elles, de la responsabilité de l'UE et des gouvernements, mais leur élaboration ne devrait jamais être à sens unique. Au contraire, elle devrait être liée à des feuilles de route réalistes ainsi qu'aux processus et à la planification mis en œuvre actuellement dans les entreprises de premier plan<sup>(10)</sup>. Cela nécessite un échange d'analyses continu et une confrontation des points de vue entre les secteurs public et privé.

6.5 Souvent, le débat se concentre en premier lieu sur les initiatives de type «descendant» élaborées par l'UE (ou les gouvernements) pour relever des défis comme le changement climatique, l'évolution démographique, la santé, l'alimentation, l'eau, etc., sans prendre en considération la situation actuelle dans le monde de l'entreprise. Le CESE demande que soient intégrées les analyses et les solutions émanant de secteurs industriels privés qui partagent les mêmes préoccupations. C'est l'investissement privé, soutenu par une main-d'œuvre qualifiée, qui s'avérera particulièrement nécessaire pour aborder les principaux problèmes.

6.6 Les objectifs sociaux définis au sein des entreprises et la nécessité de maintenir l'engagement des employés doivent être intégrés dans les processus de modernisation. L'UE et les États membres devraient, par l'intermédiaire de commissions de dialogue social sectorielles et transsectorielles, promouvoir et mettre en œuvre des mesures de nature à soutenir la gestion socialement acceptable de la transition vers une économie à faible intensité de carbone. Il convient également de prendre en compte, outre les compétences dont doivent disposer les travailleurs et les employés<sup>(11)</sup>, les aspects quantitatifs et les calendriers.

6.7 Des programmes d'études, d'éducation, de formation et d'apprentissage actualisés pourraient intégrer l'engagement commun à cet égard des gouvernements/des administrations, des entreprises, du personnel et des représentants des travailleurs, en vue de faire baisser des taux de chômage historiquement élevés.

6.8 Un élément important, sinon décisif, est l'instauration de conditions équitables au niveau mondial, ce qui exige par exemple des normes et des certifications internationales, une législation transparente, des conditions symétriques d'accès au marché, la protection de la propriété intellectuelle et des niveaux semblables de protection des consommateurs. Les droits fondamentaux des travailleurs doivent aussi être respectés. Ces aspects devraient faire partie intégrante de la politique commerciale européenne<sup>(12)</sup>.

6.9 Le CESE estime que tous les acteurs devraient prendre acte du processus par lequel les entreprises ou groupes d'entreprises s'imposent à elles-mêmes des exigences et des procédures, dans la mesure où la réalisation des objectifs visés dans les délais impartis peut représenter une très lourde tâche.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

<sup>(9)</sup> Voir entre autres l'avis du CESE intitulé «Les plates-formes technologiques européennes (PTE) et les mutations industrielles», JO C 299/12 du 4.10.2012, p. 12.

<sup>(10)</sup> Voir entre autres l'avis du CESE intitulé «Les mutations industrielles visant à développer des industries à forte intensité énergétique de nature durable et réalisant l'objectif d'efficacité des ressources défini dans la stratégie Europe 2020», JO C 43 du 15.2.2012, p. 1; avis du CESE intitulé «Promouvoir des emplois verts durables pour le paquet européen sur l'énergie et le changement climatique», JO C 44 of 11.2.2011, p. 110; avis du CESE intitulé «Plan 2011 pour l'efficacité énergétique», JO C 318 du 29.10.2011, p. 155.

<sup>(11)</sup> Avis du CESE sur l'initiative phare de la Commission: «Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois: une contribution de l'Europe au plein emploi», COM(2010) 682 final, JO C 318 du 29.10.2011, p. 142.

<sup>(12)</sup> Avis du CESE intitulé «Volet extérieur de la politique industrielle européenne - La politique commerciale de l'UE prend-elle correctement en compte les intérêts de l'industrie européenne?», JO C 218 of 23.7.2011, p. 25.

**Avis du Comité économique et social européen sur les «Relations commerciales entre la grande distribution et les fournisseurs des denrées alimentaires — état actuel» (avis d'initiative)**

(2013/C 133/03)

Rapporteur: **M. Igor ŠARMÍR**

Le 12 juillet 2012, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 29, point A, des modalités d'application de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur les

*«Relations commerciales entre la grande distribution et les fournisseurs des denrées alimentaires - état actuel».*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 79 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE constate que les sociétés de grande distribution constituent, dans tous les pays, un oligopole. D'après les statistiques sur les parts du marché, une poignée de détaillants contrôle partout la majeure partie de celui-ci. Selon le CESE, cette position d'oligopole donne aux sociétés qui en sont membres une puissance de négociation énorme vis-à-vis des fournisseurs, de sorte qu'elles ont la possibilité d'imposer à ces derniers des conditions commerciales qui sont loin d'être équilibrées.

1.2 Le CESE constate que les enseignes constituant l'oligopole ne sont en concurrence entre elles que par rapport aux consommateurs. Elles luttent entre elles afin d'acquérir la faveur de ces derniers, mais par rapport aux fournisseurs, leur concurrence ne se manifeste guère. Cependant, même la concurrence entre les enseignes par rapport aux consommateurs se déroule surtout sur le terrain du prix de vente au public; elle ne tient pas suffisamment compte des différents aspects sociaux et environnementaux qui constituent la qualité intégrale<sup>(1)</sup>.

1.3 Le CESE constate l'existence d'une grande opacité dans le domaine de la formation des prix et des marges des différents intervenants. En effet, à cause des «marges arrière» de la grande distribution, le prix d'achat versé au fournisseur ne reflète pas le revenu réel de ce dernier lié à son produit.

1.4 Le CESE est persuadé que, dans une situation où une partie contractante est en mesure d'imposer ses conditions à ses partenaires commerciaux, la liberté contractuelle n'existe pas. Selon le CESE, la manifestation de l'absence d'une véritable liberté contractuelle est l'application de pratiques abusives et anticoncurrentielles de la part de la grande distribution vis-à-vis des fournisseurs de denrées alimentaires. Les pratiques abusives sont préjudiciables non seulement aux producteurs

mais aussi aux consommateurs (surtout sur le long terme). De manière générale, l'ampleur actuelle du phénomène des pratiques abusives porte préjudice à l'intérêt public, plus exactement à l'intérêt économique des États.

1.5 Selon le CESE, des pratiques abusives particulièrement préoccupantes ne se produisent que dans le cadre des relations entre la grande distribution et ses fournisseurs de denrées alimentaires. Elles ne sont appliquées ni par l'industrie alimentaire à l'encontre des agriculteurs, ni par la grande distribution à l'encontre des fournisseurs de marchandises autres que les denrées alimentaires.

1.6 Le CESE constate que dans certains États membres, les tentatives des agriculteurs et des transformateurs visant à constituer des groupements de producteurs ont été pénalisées par les autorités nationales de concurrence, car le poids de ces groupements a été évalué en ne prenant en compte que la production nationale.

1.7 Le CESE constate l'échec du marché car les choses continuent à se dégrader dans un système insuffisamment encadré.

1.8 Selon le CESE, l'autorégulation ne constitue pas un remède suffisant aux distorsions constatées. Ce ne sont pas les «codes éthiques» qui vont rééquilibrer les relations commerciales concernées. La nature même des pratiques abusives demande et justifie leur interdiction par une loi.

1.9 Le CESE demande à la Commission européenne de commencer à s'occuper du thème des oligopoles, d'étudier leurs véritables poids et influence, de déterminer dans quelle mesure leur effet est comparable à celui des monopoles et, consécutivement, de modifier de manière appropriée les principes de la réglementation de concurrence.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE «Le modèle agricole communautaire: qualité de la production et communication aux consommateurs en tant qu'éléments de compétitivité», JO C 18 du 19.01.2011, pp. 5-10.

1.10 Le CESE demande à la Commission européenne de reconnaître, elle aussi, le défaut de liberté contractuelle dans les relations entre la grande distribution et les fournisseurs de denrées alimentaires.

1.11 Le CESE demande à la Commission européenne de proposer des solutions destinées à rendre le système plus transparent. L'idéal serait de mettre les «marges arrière» de la grande distribution «en avant», à savoir obliger les enseignes à incorporer les prix des différents services facturés aux fournisseurs dans le prix d'achat du produit. Cela permettrait de voir combien le fournisseur a réellement reçu pour son produit.

1.12 Le CESE demande à la Commission de donner des instructions claires aux autorités nationales de concurrence pour qu'elles tiennent compte, lors de l'évaluation du poids de négociation des groupements de producteurs, du marché pertinent, à savoir de l'ensemble des produits alimentaires d'une même catégorie offerts sur le marché de l'État concerné, et pas seulement de ceux qui ont été fabriqués dans le pays.

1.13 Le CESE demande instamment à la Commission européenne d'abandonner l'idée de l'autorégulation et de proposer un texte juridique contraignant afin d'améliorer la situation dans la chaîne agroalimentaire en encourageant une concurrence non faussée. Le concept d'une réglementation ne devrait pas être basé sur la protection de la concurrence, mais devrait permettre à l'État dont l'intérêt économique est en jeu d'intervenir, lors des procédures administratives et judiciaires, en tant que demandeur.

1.14 Enfin; le CESE croit qu'il y a lieu de légiférer dans le sens d'un «choix sociétal», au-delà de la seule logique marchande, afin d'enrayer la tendance à la concentration d'une grande distribution toujours plus puissante et de promouvoir d'autres formes de commerce comme les petits détaillants indépendants, les marchés de quartier ou les ventes directes du producteur au consommateur. Dans ce cadre, le CESE demande que la Commission accorde une attention particulière aux filières plus courtes, dans les documents en préparation en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire.

## 2. Motivation

### 2.1 Évolution de la perception de la grande distribution

Le sujet des relations commerciales entre la grande distribution et les fournisseurs de denrées alimentaires suscite de plus en plus d'intérêt, voire d'inquiétude. Cependant, il y a dix ans, ce thème était tabou non seulement pour les autorités et institutions de l'UE, mais aussi pour la plupart des journalistes <sup>(2)</sup>,

<sup>(2)</sup> Un des rares experts qui osaient à l'époque dénoncer publiquement les abus de la grande distribution a été Christian Jacquiau, auteur du livre «Coulisse de la grande distribution» et d'un article publié dans Le Monde diplomatique (décembre 2002) intitulé «Racket dans la grande distribution à la française».

malgré le fait qu'en France, l'on trouve des tentatives de législation datant de 1992 et qu'au Royaume-Uni, la Commission de la Concurrence ait réalisé, en 1999 et 2000, une enquête sur les abus de la grande distribution vis-à-vis des fournisseurs de denrées alimentaires concluant que les supermarchés abusaient de leur puissance d'achat (ce terme traduit essentiellement la capacité de l'acheteur à obtenir des conditions d'achat plus favorables que ce ne serait possible sur un marché pleinement concurrentiel <sup>(3)</sup>). La grande distribution était de manière générale considérée comme un phénomène d'utilité publique, bénéfique pour tout le monde, et son développement a même été considéré comme une manifestation de la santé économique du pays. Les autorités et les médias évoquaient surtout ses aspects indéniablement positifs, surtout la possibilité pour les consommateurs d'acheter presque tout au même endroit et à un prix intéressant, ainsi que les facilités offertes (par exemple, suffisamment de places de stationnement) et les services proposés. Depuis cinq ans à peu près, la situation a radicalement changé et les institutions européennes ont publié de nombreux documents critiques consacrés à ce sujet.

### 2.2 La position d'oligopole de la grande distribution

2.2.1 La grande distribution a commencé à se développer rapidement il y a à peu près trente ans et cette évolution a été intimement liée au processus de mondialisation. En effet, la plupart des grandes sociétés commerciales, qui contrôlent actuellement le marché de détail, sont des multinationales. Ces dernières sont à même de beaucoup mieux profiter des nouvelles conditions résultant de la mondialisation que les petites et moyennes entreprises (PME).

2.2.2 L'essor des multinationales (dont les sociétés de grande distribution) se fait souvent au détriment des PME. Dans beaucoup de domaines, une poignée de grandes sociétés transnationales contrôlent l'essentiel du marché concerné. En dehors des sociétés de détail, il s'agit par exemple de l'industrie pharmaceutique et alimentaire, des semenciers <sup>(4)</sup>, des compagnies de transformation de pétrole, du secteur bancaire et ainsi de suite. Ces multinationales ne sont pas des monopoles; dans la plupart des cas, elles doivent faire face, sur le même marché, à la concurrence d'autres multinationales, voire de PME, et pour cette raison, elles ne sont pas censées être en position dominante <sup>(5)</sup>.

2.2.3 Les grandes sociétés européennes de détail participent activement à la conquête du marché mondial. Le distributeur britannique Tesco, les détaillants français Auchan et Carrefour, les multinationales allemandes et autrichiennes Kaufland, Lidl, Metro ou Billa, ainsi que la société néerlandaise Ahold, sont présents dans de nombreux pays.

<sup>(3)</sup> Consumers International, «The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?», 2012, p. 2.

<sup>(4)</sup> En 2009, 80 % du marché mondial des semences n'était contrôlé que par une dizaine de sociétés, tandis que 25 ans auparavant, la sélection et la vente des semences étaient effectuées par des centaines d'entreprises. Idem pour les produits agrochimiques.

<sup>(5)</sup> British Institute of International and Comparative Law, «Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain», 23 avril 2012, p. 4.

2.2.4 Le résultat de tout cela est qu'une poignée de distributeurs contrôlent efficacement le marché alimentaire de détail des différents pays. Par exemple, en Allemagne, quatre sociétés contrôlent 85 % du marché; au Royaume-Uni également, quatre sociétés contrôlent 76 %; en Autriche, trois détaillants contrôlent 82 %; en France, de même qu'aux Pays Bas, cinq sociétés contrôlent 65 %, et ainsi de suite<sup>(6)</sup>. Cette situation traduit le fait que, d'une part, aucun détaillant ne répond à la définition officielle de la position dominante, mais que d'autre part, de trois à cinq sociétés commerciales contrôlent la partie essentielle du marché et constituent un oligopole.

2.2.5 Les membres de ces oligopoles sont indéniablement en concurrence entre eux, mais uniquement par rapport aux consommateurs. Par rapport aux fournisseurs, cette concurrence ne se manifeste guère, notamment en ce qui concerne les PME. À la différence des fournisseurs, qui sont beaucoup plus nombreux, les acheteurs ont l'embarras du choix. Autrement dit, les fournisseurs doivent faire un grand effort, et beaucoup de concessions afin de pouvoir livrer, tandis que les acheteurs sélectionnent ceux qui sont les plus «flexibles» relativement à leurs conditions.

2.2.5.1 Tout de même, la prétention légitime du producteur de s'approprier une partie équitable de la valeur ajoutée dans le cadre d'une relation commerciale saine et loyale avec ses distributeurs requiert aussi qu'il soit attentif aux signaux sur les attentes du consommateur que ceux-ci lui transmettent. Il sera dans une position plus forte lors de la négociation s'il a su innover et adapter à la demande la préparation et la présentation de son produit.

### 2.3 Pratiques abusives

2.3.1 Grâce à leur puissance d'achat, les grands distributeurs sont donc en mesure de dicter les conditions contractuelles, dont le caractère permet souvent de parler d'abus de la puissance d'achat. Ces conditions contractuelles sont également dénommées «pratiques abusives» ou «pratiques déloyales», et une liste, non exhaustive, en a été élaborée à plusieurs reprises. En dehors de la pression permanente sur les prix d'achat (vers le bas), les paiements tardifs ou les délais de paiement excessivement longs, la grande distribution a tout à fait changé, par l'intermédiaire des pratiques abusives, le modèle classique de coopération entre le fournisseur et l'acheteur. En simplifiant un peu, l'on pourrait dire que les parties contractantes se mettaient traditionnellement d'accord sur le volume et le prix de la marchandise à livrer, ainsi que sur d'autres modalités nécessaires, et ensuite, le fournisseur livrait la marchandise et l'acheteur la payait. Avec l'arrivée de la grande distribution, ce modèle a été radicalement bouleversé. Aujourd'hui, les fournisseurs, qui sont de moins en moins bien payés pour leurs produits, sont obligés de payer de plus en plus, ou d'apporter d'autres contreparties, en échange des services de l'acheteur. Ainsi, ceux qui devraient recevoir de l'argent, reçoivent les

factures! Il est à noter que la grande distribution a réussi à imposer ce nouveau modèle, qui est aujourd'hui généralement accepté et personne, à commencer par les autorités compétentes, ne s'en étonne.

2.3.2 D'une manière générale, l'on peut dire que les pratiques abusives les plus courantes concernent deux aspects des relations entre le fournisseur et l'acheteur<sup>(7)</sup>. Dans le cadre du premier, il s'agit du transfert, de l'acheteur au fournisseur, des frais commerciaux, à savoir les frais de promotion et de marketing, les coûts de l'équipement des magasins, de la distribution et de la régie des magasins individuels. Les détaillants atteignent cet objectif moyennant les différents «paiements» imposés aux fournisseurs, comme par exemple le référencement, ou les prospectus de promotion. Dans le cadre du second aspect, le distributeur transfère au fournisseur le coût de son risque d'affaire, ce qui se traduit dans la pratique par des ajustements postérieurs du prix d'achat en fonction des ventes de la marchandise concernée aux consommateurs finaux, de sorte que tous les écarts par rapport au niveau de vente souhaité soient supportés par le fournisseur. Le second objectif est atteint par l'intermédiaire d'un système compliqué de détermination du prix net final (différents types de bonus de retour). Les deux mécanismes déforment la formule commerciale simple selon laquelle les frais de production sont supportés par le producteur et les frais commerciaux sont supportés par le commerçant.

2.3.3 Ce nouveau modèle de relations entre les détaillants et les fournisseurs a été mis en place sous prétexte de la nécessité d'une coopération commerciale plus étroite du fait du durcissement de la concurrence sur le marché de détail. Selon le raisonnement des enseignes, il devrait être de l'intérêt des fournisseurs que les ventes de leurs produits augmentent et, pour cette raison, il est tout à fait légitime qu'ils participent financièrement aux coûts de la commercialisation. Bien que cette vision soit loin d'être partagée par tout le monde, les fournisseurs doivent l'accepter. Cependant la grande distribution ne s'en tient pas là et cette coopération commerciale élargie fait l'objet d'abus encore plus scandaleux. Soit les services réellement rendus sont nettement surfacturés, soit les acheteurs facturent des services purement fictifs. Cette dernière pratique est dénommée «facturations sans cause», car elle est manifestement dépourvue de toute contrepartie. À titre d'exemple, il suffit de mentionner «paiement pour une coopération stable», «paiement pour l'établissement de la facture», «paiement pour le règlement de la facture» ou encore «contribution aux frais de la fête d'entreprise». Aussi incroyable que cela paraisse, des factures ainsi libellées ont été effectivement envoyées par les enseignes à leurs fournisseurs de denrées alimentaires.

2.3.3.1 Les députés français ont identifié plus de 500 motifs invoqués par les centrales d'achat pour exiger ainsi des avantages supplémentaires de leurs fournisseurs<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Consumers International, «The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?», 2012, p. 5.

<sup>(7)</sup> British Institute of International and Comparative Law, «Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain», 23 avril 2012, p. 4.

<sup>(8)</sup> Christian Jacquiau, «Racket dans la grande distribution à la française», Le Monde diplomatique, décembre 2002, pp. 4 et 5.

2.3.3.2 Selon la Confédération des industries agroalimentaires (FoodDrinkEurope) et l'Association des industries de marque (AIM), 84 % des fournisseurs européens de la grande distribution ont été, en 2009, victimes d'un non-respect des termes contractuels; 77 % d'entre eux ont été menacés de déréférencement s'ils n'accordaient pas aux enseignes des avantages injustifiés; 63 % ont subi des réductions de leurs prix facturés sans raison commerciale justifiée; 60 % d'entre eux ont été obligés de réaliser des paiements dépourvus de toute contrepartie réelle.

2.3.4 Les facturations de la grande distribution à l'intention de ses fournisseurs, qui constituent les «marges arrière», rendent le système des prix parfaitement opaque. Ni le fournisseur, ni aucun observateur extérieur ne peut ainsi connaître le véritable prix d'achat. Les politiques commerciales basées sur la technique de la «double marge bénéficiaire» suscitent de graves problèmes chez les consommateurs et les fournisseurs<sup>(9)</sup>. Un système plus transparent devrait être imposé.

#### 2.4 Absence d'une liberté contractuelle réelle

2.4.1 Les fournisseurs acceptent ce système, fort désavantageux pour eux, parce qu'ils n'ont pas le choix. Afin de vendre leurs produits, ils ne peuvent pas se passer de la grande distribution et pour cette raison, ils continuent à signer des contrats de vente tant que cette coopération leur assure une marge minimale. En effet, les pratiques abusives employées par les différentes enseignes sont presque identiques, et de ce fait, il n'est pas possible de dire qu'il soit préférable de coopérer avec l'une d'elles plutôt qu'avec une autre. Les relations commerciales sont marquées par l'atmosphère de peur (de déréférencement), ce qui est même reconnu par les documents officiels<sup>(10)</sup>.

2.4.2 L'application de conditions contractuelles abusives est d'habitude considérée comme non éthique. Cependant, compte tenu des pratiques présentées ci-dessus, cette désignation semble être insuffisante. Dans une situation où les conditions commerciales sont dictées par la partie qui est la plus forte et où l'autre partie n'a pas de possibilité réelle de les refuser, il serait approprié de parler plutôt de chantage ou de racket. Et dans ces circonstances, il est également peu opportun de parler de liberté contractuelle, à laquelle se réfèrent souvent les détaillants et les autorités compétentes. De même que la liberté contractuelle ne peut pas être supposée dans le cas des rapports entre les monopoles naturels (fournisseurs d'électricité ou de gaz etc.), d'une part, et les consommateurs, d'autre part, il est illusoire de désigner ainsi la réalité des rapports entre la grande distribution et les fournisseurs de denrées alimentaires.

<sup>(9)</sup> Avis du CESE «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe», JO C 48 du 15.02.2011, pp. 145-149.

<sup>(10)</sup> Par exemple rapport de la Commission COM(2010)355 final, «Vers un marché intérieur plus efficace et plus équitable du commerce et de la distribution à l'horizon 2020», p. 8 ou British Institute of International and Comparative Law, «Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain», 23 avril 2012, p. 3.

#### 2.5 Conséquences et identification des victimes des pratiques abusives

2.5.1 L'utilisation de pratiques abusives par la grande distribution a un impact négatif sur les fournisseurs, mais aussi sur les consommateurs. Les fournisseurs, notamment les producteurs de taille petite et moyenne, sont de ce fait souvent confrontés à une situation économique très difficile, qui peut conduire à la liquidation de l'entreprise, ce qui arrive de temps en temps. Les grandes sociétés alimentaires tirent beaucoup mieux leur épingle du jeu, car elles sont capables de compenser par de grands volumes livrés un moindre revenu par produit. De plus, ces multinationales alimentaires disposent également d'un pouvoir de négociation assez important: la grande distribution ne veut pas se passer de leurs produits et, par conséquent, elle ne peut pas les traiter de la même manière que les PME. Le résultat est le fait que, par exemple en France, les livraisons d'une vingtaine de grands groupes multinationaux assurent de 70 à 80 % du chiffre d'affaires des grandes surfaces<sup>(11)</sup>.

2.5.2 En ce qui concerne les consommateurs, qui sont, selon les autorités compétentes, les grands bénéficiaires de ce système, la réalité est pour eux beaucoup moins rose qu'on ne veut le faire croire. En effet, plusieurs éléments permettent de penser que l'utilisation de pratiques abusives vis-à-vis des fournisseurs se répercute de manière négative également sur les consommateurs. D'une part, ceux-ci ne profitent pas toujours du prix d'achat peu élevé<sup>(12)</sup>, et d'autre part le choix devient plus limité, les innovations sont moins nombreuses, la qualité de bon nombre de produits alimentaires est en baisse du fait de la pression permanente sur le prix d'achat, et en fin de compte, le prix de détail augmente également<sup>(13)</sup>.

2.5.2.1 La grande distribution a également un impact social assez important, car son fonctionnement a bouleversé certains tabous de la vie de la société. Par exemple, le dimanche n'est plus aussi sacré qu'auparavant, parce que les hypermarchés et les supermarchés sont ouverts tous les jours de la semaine, voire 24 heures sur 24, avec toutes les conséquences relatives aux conditions de travail.

2.5.3 En dehors du secteur alimentaire, le phénomène de la grande distribution concerne beaucoup d'autres domaines. Néanmoins, les victimes des pratiques abusives sont surtout

<sup>(11)</sup> Sgheri Marie-Sandrine, «La machine à broyer des PME», Le Point, Paris, n° 1957 du 18 mars 2010, p. 88-89.

<sup>(12)</sup> Par exemple, au cours de la crise laitière de 2009, les supermarchés ont continué pendant des mois à vendre le lait aux consommateurs au même prix qu'auparavant, malgré une baisse importante du prix d'achat aux producteurs.

<sup>(13)</sup> Consumers International, «The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?», 2012, p. 12, mais aussi avis du CESE, JO C 255 du 14.10.2005, p. 48.

les producteurs de denrées alimentaires. Les raisons en sont probablement multiples, l'une d'elles étant certainement l'existence d'un plus grand choix de débouchés pour les fabricants de produits autres que les aliments. À côté des grandes surfaces, les producteurs de vêtements, de différents appareils ménagers, de livres ou d'équipements sportifs disposent de réseaux de magasins spécialisés. Il est donc légitime de s'occuper spécialement des relations entre la grande distribution et les fournisseurs de denrées alimentaires.

2.5.4 Les pratiques abusives mises en évidence sont de même nettement plus rares dans la relation entre les agriculteurs et l'industrie alimentaire où les entreprises de ce secteur disposent également d'une puissance d'achat importante. Si d'une part, les négociations concernant le prix d'achat sont souvent assez dures, d'autre part, un industriel ne demande habituellement pas à son fournisseur de matière première une contribution à l'achat d'une nouvelle chaîne d'embouteillage ... à la différence du grand distributeur, qui exige systématiquement de son fournisseur un paiement relatif à la modernisation de son magasin ou à l'ouverture d'un nouveau.

2.5.5 Bref, la grande majorité des pratiques abusives mises en évidence n'existent que dans le cadre de la relation supermarché – fournisseur de produits alimentaires. Cependant, du fait des conséquences desdites pratiques et de l'ampleur de leur application, elles font encore une troisième victime: l'intérêt économique de l'État. En effet, l'impossibilité d'une partie des fournisseurs de répondre aux exigences de la grande distribution, et les difficultés économiques qui en découlent, contribuent au déclin de l'ensemble du secteur agro-alimentaire dans plusieurs pays. Certains États, autrefois autosuffisants en denrées alimentaires, ont ainsi perdu leur sécurité alimentaire, ce qui s'avère particulièrement dangereux aujourd'hui.

## 2.6 Solutions possibles

2.6.1 Depuis un certain temps, les pratiques abusives de la grande distribution à l'encontre de ses fournisseurs font l'objet d'une critique de plus en plus concrète de la part des autorités des différents États membres ainsi que des institutions européennes. Le premier document très critique a été adopté par le Comité économique et social européen en 2005<sup>(14)</sup>. Mais c'est surtout la Déclaration écrite des membres du Parlement européen<sup>(15)</sup>, signée par la majorité des députés en janvier 2008, qui a déclenché un véritable débat sur ce sujet. La déclaration a été suivie de plusieurs documents et études publiés par la Commission, le Parlement et le CESE<sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> Avis du CESE «La grande distribution - tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs», JO C 255 du 14.10.2005, pp. 44-49.

<sup>(15)</sup> Déclaration écrite n° 0088/2007 sur la nécessité d'enquêter sur les abus de pouvoir des grands supermarchés établis au sein de l'Union européenne et de remédier à la situation.

<sup>(16)</sup> Avis du CESE «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe», JO C 48 du 15.2.2011, pp. 145-149.

2.6.1.1 Le Réseau européen de la concurrence (REC), qui réunit la Commission européenne et les autorités nationales de la concurrence des 27 États membres, a publié un rapport faisant suite à la communication de la Commission relative à l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. La communication appelait à une approche commune des autorités de la concurrence dans le cadre du REC afin de mieux déceler les problèmes endémiques spécifiques aux marchés des denrées alimentaires et de coordonner rapidement les actions futures. La Commission a mis en place le Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, qui s'appuie sur le travail de plusieurs plateformes d'experts, dont celle relative aux pratiques contractuelles interentreprises («business to business») chargée de définir la méthode la plus appropriée pour éviter les pratiques déloyales. Suite à l'accord de tous les agents de la chaîne agro-alimentaire sur les principes de base, la plateforme a été mandatée pour trouver un consensus sur leur mise en œuvre. Jusqu'à présent, toutes les parties ne sont pas parvenues à un compromis satisfaisant dans le cadre d'un code volontaire.

2.6.2 La situation est devenue politiquement sensible, et les autorités sont instamment appelées à réagir. Cependant, la régulation par l'intermédiaire des seules forces du marché a échoué et elle n'est aujourd'hui que rarement considérée comme une solution optimale, parce que, au cours des dernières décennies caractérisées par un système de relations commerciales non réglementé, les problèmes ont continué de s'aggraver. Parmi les solutions possibles, l'on plaide en faveur de la réglementation, de l'autorégulation ou de la constitution de groupements de producteurs et de transformateurs, dont la force pourrait contrebalancer la puissance d'achat de la grande distribution.

2.6.3 Les codes éthiques représentent une solution dite «douce». Il s'agit d'un engagement volontaire de s'abstenir d'avoir recours aux pratiques en question. L'autorégulation a été adoptée au Royaume Uni, en Espagne et en Belgique. Les résultats ne sont ni satisfaisants, ni convaincants. Outre l'absence d'expériences positives avec l'autorégulation, les codes éthiques posent également une question philosophique. En effet, dans le cas d'une multinationale, quelle est l'éthique qui entre en jeu? Celle des dirigeants, des actionnaires ou de la société elle-même? Les vrais maîtres des multinationales sont les actionnaires, qui sont souvent anonymes, et pour lesquels la détention d'actions n'est souvent qu'un investissement purement financier. En ce qui concerne le comportement de l'entreprise et une éventuelle application de pratiques abusives, leur responsabilité personnelle n'est pas engagée. Par conséquent, dans le cas de la grande distribution, il est difficile de considérer l'éthique comme une référence pertinente.

2.6.4 La Commission européenne, ainsi que d'autres instances, recommandent vivement aux agriculteurs et aux entreprises de taille petite et moyenne de se regrouper afin d'améliorer leur puissance de négociation lors des réunions d'affaires avec les acheteurs des enseignes. Cependant, dans certains États membres où les entreprises se sont ainsi regroupées, cette

initiative a été pénalisée par les autorités nationales de concurrence sous prétexte de la constitution d'une «entente de cartel». En effet, selon les autorités locales, la part du marché contrôlée par ces groupements de producteurs était trop importante; néanmoins, elles ne tenaient compte que de la production domestique, et non des produits en provenance d'autres pays. Pour une raison difficilement compréhensible, lors de la détermination de la part du marché dominée par un opérateur, lesdites autorités n'ont pas l'habitude de prendre en compte l'ensemble des produits offerts sur le marché national.

2.6.5 En ce qui concerne la régulation, des tentatives plus ou moins courageuses ont été faites dans de nombreux États membres. Certains pays ont interdit l'utilisation de certaines pratiques (par exemple, l'interdiction de vente à perte est en vigueur dans la moitié des États membres); d'autres ont adopté une législation sectorielle spécifique, comme c'est le cas en Hongrie, en Italie, en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie et en Pologne, ou ont modifié leurs normes, comme en Lettonie et en France. Au cours des dernières années, des lois relatives à la répression des pratiques abusives de la part de la grande distribution ont été adoptées notamment par plusieurs pays postcommunistes d'Europe centrale et orientale. La raison en est probablement le fait que la situation dans cette région est particulièrement préoccupante. Entre autres, à la différence de l'Europe occidentale, la grande distribution y est presque entièrement dans les mains de sociétés étrangères, qui ont des contacts privilégiés avec les fournisseurs de leurs pays d'origine ou des pays où elles se sont installées précédemment. Le résultat est le déclin du secteur agroalimentaire de la région.

2.6.6 Il est vrai que l'application de ces lois n'est pas évidente, notamment parce que les fournisseurs victimes d'abus craignent, pour des raisons existentielles, de se plaindre. Malgré cela, ces lois constituent cependant une réponse plus appropriée que les codes éthiques. D'une part, parce que les pratiques abusives sont non seulement contraires à l'éthique, mais aussi incompatibles avec les notions élémentaires de justice. Indépendamment des problèmes liés à l'application, ce seul argument est suffisant pour amener à les interdire par la loi. D'autre part, parce que l'effort législatif systématique a déjà porté en France certains fruits <sup>(17)</sup>.

2.6.7 La Commission reconnaît l'existence des problèmes, mais préfère pour l'instant l'autorégulation et critique la

fragmentation de l'espace juridique européen. En effet, les lois adoptées par les différents États membres ne sont pas très compatibles entre elles. Et pourtant, la seule façon de surmonter cette fragmentation et cette incompatibilité serait l'adoption d'une réglementation européenne contraignante. Le CESE recommande vivement à la Commission européenne d'entreprendre les démarches nécessaires en ce sens. Pour des raisons pratiques, il semble approprié de ne pas baser une éventuelle réglementation européenne sur le concept de protection de la concurrence, qui imposerait aux fournisseurs, en tant que victimes, de faire face aux sociétés de grande distribution devant les tribunaux. À l'instar du concept français, c'est l'État, dont l'intérêt économique est également en jeu, qui devrait jouer le rôle du demandeur. Cela permettrait d'éviter les problèmes bien connus liés à la crainte des fournisseurs de porter plainte.

2.6.7.1 Cette réglementation devrait imposer des contrats écrits indiquant, sous peine de nullité, la durée, la quantité et les caractéristiques du produit vendu, le prix et les modalités de livraison et de paiement. Ce dernier devrait avoir lieu dans un délai légal de 30 jours pour les produits périssables et de 60 jours pour les autres, sous peine d'amende. Il devrait surtout être interdit:

- d'imposer de manière directe ou indirecte des conditions d'achat, de vente ou d'autres types de conditions contractuelles contraignantes, tout comme des conditions extracontractuelles et rétroactives;
- d'appliquer des conditions différentes pour des prestations équivalentes;
- de subordonner la conclusion et l'exécution des contrats tout comme la continuité et la régularité des relations commerciales à l'exécution de prestations qui n'ont aucun rapport avec l'objet du contrat et la relation commerciale en question;
- d'obtenir des prestations unilatérales indues, sans justifications par rapport à la nature ou au contenu des relations commerciales;
- d'adopter tout autre comportement déloyal, compte tenu de la relation commerciale dans son ensemble.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

<sup>(17)</sup> Selon la DGCCRF, les marges arrières des grandes surfaces ont baissé à un niveau raisonnable.

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

487<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 13 ET 14 FÉVRIER 2013

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur»**

COM(2012) 478 final

(2013/C 133/04)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 3 septembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: "Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur" »

COM(2012) 478 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 89 voix pour et 3 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'approche de la Commission visant à promouvoir l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur, étant donné que l'importance des connexions sans fil ne cesse de croître dans l'économie.

1.2 Le CESE espère que le bénéficiaire ultime de l'ensemble de cette stratégie sera réellement le citoyen européen et qu'il pourra bénéficier de toutes les avancées, en veillant à ce que le spectre attribué soit exploité dans toute la mesure du possible dans une totale sécurité et confidentialité des données personnelles.

1.3 Dans toute la réglementation à adopter, il importe de garantir un haut niveau de protection des consommateurs, ainsi que la cohésion économique, sociale et territoriale pour

éviter que ne s'élargisse la fracture numérique et que la société de l'information ne fonctionne à deux vitesses.

1.4 La gestion de l'utilisation partagée du spectre doit conduire à un niveau élevé d'emploi et à un accroissement de la compétitivité de l'économie européenne dans un cadre qui préserve la libre concurrence et en tirant parti de cette occasion pour favoriser le développement des recherches et des technologies innovatrices. Le Comité demande à la Commission de s'assurer, avant d'encourager la libéralisation du spectre, que la concurrence accrue entre opérateurs du spectre se traduira par une création d'emplois nette. Dans cette perspective et conformément à la stratégie Europe 2020, il convient d'accorder une attention particulière à la situation à laquelle sont confrontés les États membres touchés par la crise économique et budgétaire.

1.5 Le CESE espère que la Commission adoptera la recommandation relative à un format commun pour les droits d'accès partagé au spectre et une terminologie commune pour décrire les conditions et règles de partage.

## 2. Introduction

2.1 Le spectre est une ressource publique clé pour des secteurs et services essentiels, tels que les communications mobiles, à haut débit sans fil et par satellite, la radiodiffusion sonore et télévisuelle, les transports, la radiolocalisation et des applications comme les alarmes, les télécommandes, les prothèses auditives, les microphones et les équipements médicaux.

2.2 Il est également à la base du bon fonctionnement des services publics tels que les services de sûreté et de sécurité, y compris la protection civile, et d'activités scientifiques telles que la météorologie, l'observation de la Terre, la radioastronomie et la recherche spatiale.

2.3 La facilité d'accès au spectre joue également un rôle dans la fourniture de communications électroniques, notamment pour les utilisateurs et les entreprises situés dans les régions moins densément peuplées ou retirées, comme les régions rurales ou les îles.

2.4 Toutes les mesures réglementaires relatives au spectre sont par conséquent susceptibles d'avoir des répercussions dans les domaines de la sécurité, de la santé, de l'intérêt général, outre les répercussions économiques, culturelles, scientifiques, sociales et environnementales.

2.5 En 2002, la décision sur le spectre radioélectrique a établi le cadre réglementaire de base pour la politique en la matière. Elle a été complétée en 2012 par la décision établissant un programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique dans l'Union européenne, sur lequel le CESE a déjà émis en avis.

2.6 Le cadre réglementaire de l'Union vise à faciliter l'accès au spectre sur la base d'un système d'autorisation le moins onéreux possible. Ce cadre favorise le recours à des autorisations générales sauf dans les cas où des licences individuelles sont manifestement nécessaires. Il est fondé sur les principes de l'utilisation efficiente, de la gestion efficace du spectre et de la neutralité par rapport aux services et à la technologie.

Il existe une base juridique suffisante pour que la Commission aborde la gestion du spectre en s'appuyant sur le cadre juridique des communications électroniques, les règles du marché intérieur, les règles en matière de transport et celles visant à empêcher les distorsions de la libre concurrence.

2.7 Comme la gestion du spectre est une condition préalable essentielle au marché unique numérique, cette initiative

contribue directement à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. La Commission souhaite recueillir un large consensus autour des mesures proposées, conformément au programme en matière de politique du spectre radioélectrique afin de favoriser le développement des innovations sans fil dans l'UE et de s'assurer ainsi que le spectre actuellement attribué est exploité au maximum de ses capacités.

## 3. La communication de la Commission

3.1 La communication analyse les moteurs et facteurs influençant l'utilisation partagée du spectre, tels que le haut débit sans fil, la société connectée sans fil, ainsi que la recherche et les technologies innovantes. Elle note que:

— L'utilisation partagée de fréquences à haut débit sans fil, exemptes ou non de licence, ouvre la porte à la réalisation d'économies par les opérateurs de réseaux mobiles, à une connectivité internet à des prix abordables et à des possibilités de partage d'infrastructures.

— L'évolution vers une société connectée démontre la valeur ajoutée qu'apporte une réduction des contraintes d'accès au spectre dans les bandes partagées exemptes de licence, en offrant un terrain favorable à une innovation qui stimule le développement et le déploiement de technologies sans fil plus résilientes.

— La recherche a permis d'ouvrir l'accès au spectre sur une base partagée, tout en assurant la protection des services primaires. Les technologies de radio cognitive se développent actuellement en s'appuyant sur des mandats de normalisation portant sur des normes harmonisées et des essais de déploiement effectués dans le cadre de projets de recherche européens. De nouveaux progrès sont attendus dans le domaine de la détection et de l'utilisation de petites stations de base cellulaires.

3.2 La communication aborde les défis à relever pour renforcer l'utilisation partagée du spectre en analysant la gestion des brouillages préjudiciables pour mettre fin à l'insécurité, la mise en place des garanties et des incitations suffisantes pour toutes les parties concernées, ainsi que la capacité des bandes de fréquences exemptes de licence.

3.2.1 Cet encouragement d'une plus grande utilisation partagée du spectre impose:

— d'engager la responsabilité mutuelle des utilisateurs sur des niveaux de brouillage acceptables et des stratégies appropriées d'atténuation de ceux-ci;

- de garantir la sécurité juridique concernant les règles et conditions applicables, des procédures d'exécution, ainsi que la transparence à propos des hypothèses de compatibilité et des droits à la protection;
- de soutenir les investissements dans des technologies plus performantes, avantageuses à la fois pour les opérateurs établis et pour les nouveaux utilisateurs, tout en protégeant et en stimulant la concurrence;
- de répertorier de larges canaux de fréquences pour l'évolution du RLAN et d'établir des prévisions en matière de congestion du trafic de manière à accroître la prévisibilité et la fiabilité des principales bandes de fréquences partagées;
- de faire en sorte que tout passage d'un système de droits d'utilisation exclusifs à une utilisation partagée renforce la concurrence provenant de nouveaux utilisateurs et, en particulier, qu'il ne confère pas d'avantage concurrentiel indu aux détenteurs de droits actuels ou futurs.

3.3 La Commission propose de mettre au point deux outils afin de permettre une utilisation plus large et plus efficace des ressources existantes du spectre:

- une approche à l'échelon de l'UE pour répertorier les possibilités d'accès partagé bénéfique dans des bandes de fréquences harmonisées ou non;
- des droits d'accès partagé au spectre en tant qu'outil réglementaire pour autoriser des possibilités de partage sous licence assorti de niveaux garantis de protection contre le brouillage.

3.4 Dans la mesure où le progrès technologique ouvre davantage de possibilités de partage bénéfique (PPB) dans le marché intérieur, la Commission juge nécessaire de promouvoir les investissements et d'encourager les utilisateurs du spectre à faire un meilleur usage de leurs ressources en matière de fréquences en définissant, en étroite coopération avec les États membres, un processus et des critères clés au niveau de l'Union européenne pour répertorier ces PPB (par exemple dans une recommandation).

3.5 Selon la Commission, les contrats d'utilisation partagée du spectre sont de nature à accroître la sécurité juridique aux utilisateurs tout en créant des incitations de marché, y compris une compensation financière, pour répertorier davantage de PPB dans le marché intérieur, si les autorités de régulation nationales octroient des droits d'accès partagé au spectre à des utilisateurs supplémentaires d'une bande de fréquences donnée.

3.6 Pour les prochaines étapes, la Commission propose de prendre les mesures suivantes:

- 1) recenser des possibilités de partage bénéfique dans les bandes de fréquences soumises à licence et dans les bandes exemptes de licence;
- 2) envisager de rendre disponibles pour l'innovation dans les technologies sans fil une quantité suffisante de fréquences exemptes de licence, harmonisées au niveau de l'UE;
- 3) définir, en coopération avec les États membres, une voie commune à suivre pour permettre davantage de possibilités de partage, sur la base d'accords contractuels entre les utilisateurs;
- 4) conclure des accords contractuels entre les utilisateurs, qui soient de nature à leur apporter un niveau plus élevé de sécurité juridique.

#### 4. Observations générales

4.1 Le Comité accueille favorablement le contenu de la communication de la Commission, car il marque l'ouverture d'un processus de réflexion indispensable pour la mise en adéquation future de l'environnement réglementaire de l'UE avec les objectifs du programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique (PPSR).

4.1.1 Dans cette perspective, la communication explore les possibilités pour pallier le manque de fréquences inutilisées et le coût élevé de la réattribution de radiofréquences à de nouvelles utilisations qui entraînent de graves limitations de l'usage des connexions sans fil, en appelant de ses vœux des changements substantiels de la gestion du spectre.

4.2 Pour lever les obstacles réglementaires actuels au déploiement des technologies d'accès radio innovantes et faciliter l'utilisation partagée du spectre, la Commission a opté pour une approche globale consistant à encourager au maximum les autorités de régulation nationales et les accords entre les utilisateurs établis et les nouveaux utilisateurs à faciliter de manière active son usage collectif et partagé.

4.3 De même, la Commission entend agir sur la base du cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques en vigueur, en développant et en appliquant les principes d'utilisation efficace et de gestion efficace du spectre, ainsi que celui de la neutralité par rapport aux services et à la technologie, ce que le CESE juge très pertinent. Par conséquent, la Commission se propose d'exercer pleinement ses compétences dans ce domaine avec l'intention d'améliorer et de généraliser dans la mesure du possible l'utilisation du spectre radioélectrique. Il convient de tirer parti de la libre concurrence et de la convergence des critères d'autorisation de l'utilisation établis par les autorités de régulation nationales, en mettant tout particulièrement l'accent sur un accès au moyen de licences partagées.

4.4 Toutefois, le Comité souhaite mettre en évidence divers aspects de la communication de la Commission en vue de faciliter dans la mesure du possible le déroulement des prochaines étapes du processus réglementaire relatif au spectre radioélectrique de manière à ce qu'elles s'appuient sur des principes solides et, plus particulièrement, sur les principes de démocratie, de transparence, de respect des droits fondamentaux, ainsi que sur les droits des consommateurs et des usagers des communications électroniques. Il convient en particulier de sauvegarder expressément les droits des consommateurs et des utilisateurs face à la fraude, en établissant des critères qui facilitent la fixation d'un prix juste, l'accès généralisé au spectre, ainsi que des mécanismes efficaces de recours et d'indemnisation. Il y a lieu également de veiller à ce que les organes de surveillance indépendants aient la capacité de trancher les conflits transnationaux relatifs à l'utilisation du spectre en évitant des interférences préjudiciables. La Commission devra faire rapport de manière périodique sur la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs en ce qui concerne les droits et obligations mentionnés.

4.5 Le Comité invite la Commission, dans le contexte de l'évolution future du cadre réglementaire en la matière, à établir une liste, aussi exhaustive que possible, des «barrières réglementaires» au déploiement des technologies innovantes d'accès au spectre radioélectrique.

4.6 Il convient, en facilitant l'intégration d'autres utilisateurs et de technologies innovantes, d'éviter qu'en se servant de prétextes fondés sur une prétendue surprotection des utilisateurs, on s'emploie en réalité à empêcher l'ouverture maximale du spectre, pour des raisons de nationalité ou d'autres motifs similaires de nature protectionniste. Le Comité économique et social européen juge nécessaire que la mise en œuvre de la communication se traduise par une garantie d'un meilleur accès des personnes handicapées aux nouvelles technologies.

4.7 Ceci conduirait en outre à une augmentation des recettes des redevances d'utilisation du spectre, sur l'intérêt desquelles il n'existe aucun doute. Toutefois, il convient de souligner qu'étant donné que le spectre est un espace physique limité et que les mesures envisagées vont favoriser le trafic des utilisateurs, il y a lieu d'aborder prudemment certaines questions comme la compensation des titulaires actuels de licences d'utilisation et d'éviter l'effondrement ou la contraction du spectre à cause d'une surexploitation, de garantir l'introduction de technologies plus innovatrices, etc. À cet égard, et bien que l'objet du présent avis ne coïncide pas avec celui de certains avis antérieurs relatifs à l'application de mesures imposées par l'évolution technologique, comme par exemple le «dividende numérique», il conviendrait d'évaluer l'impact réel des mesures en question afin de rationaliser les attentes suscitées par le développement de la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique.

4.8 Par ailleurs, le Comité est favorable à la limitation, dans la mesure du possible, de l'octroi de licences individuelles par les autorités de régulation nationales et préconise un accès

beaucoup plus ouvert dans les limites de ce que permettent les disponibilités matérielles et le respect des droits acquis par les utilisateurs historiques du spectre. C'est pourquoi il invite les autorités de régulation nationales à faire un usage restreint et bien motivé de l'octroi de licences individuelles afin de faciliter un accès beaucoup plus ouvert.

4.9 Parmi les autres objectifs pertinents qui ressortent de la communication figure également la nécessité de réduire le fossé technologique entre les fabricants européens d'équipements destinés aux communications électroniques et ceux d'États tiers, fossé dont l'une des causes est la fragmentation du cadre réglementaire existant. Le Comité demande à la Commission européenne d'ajouter une fiche d'impact sur les possibles avantages que pourrait présenter l'ouverture du spectre pour combler la fracture numérique entre États membres de l'Union. Par conséquent, le Comité soutient une adaptation urgente de ce cadre, confiant pour ce faire dans les capacités réglementaires de la Commission par la voie des procédures de la comitologie.

4.9.1 Par ailleurs, le Comité souligne le ferme engagement de l'UE en faveur des droits fondamentaux et demande à la Commission d'être, au moment d'élaborer les règles adaptées en question, extrêmement vigilante en ce qui concerne la protection de ces droits fondamentaux comme ceux relatifs à la vie privée, au secret professionnel et au traitement des données que peuvent stocker les fournisseurs de services de communications électroniques.

4.9.2 Il apparaît utile également que soit instaurée une forme de surveillance efficace en ce qui concerne les accès sans licence de nouveaux utilisateurs aux bandes passantes quand ceux-ci sont déterminants pour la valeur ajoutée générée par leurs innovations technologiques. C'est le cas en particulier si ceux-ci interfèrent avec l'usage pacifique du spectre dont bénéficient des tiers dont les droits à une protection ne sont pas garantis par une autorité de régulation nationale. Le Comité économique et social européen exprime sa préoccupation à l'égard des conséquences que le processus de libéralisation pourrait avoir sur la mise en œuvre du principe de l'accès aux services d'intérêt général (police, ambulance, services de secours, etc.).

4.9.3 De même, il conviendrait d'examiner avec soin la situation des utilisateurs qui désirent accéder au spectre et qui fournissent un service d'intérêt général. Il pourrait être prévu de les exonérer du paiement de la compensation financière ou de la fixer à un niveau symbolique par l'intermédiaire d'une mesure adoptée au niveau supranational ou éventuellement par l'adoption d'une règle appropriée.

4.9.3.1 Tout ce qui précède s'entend sans préjudice de l'obligation de promouvoir les objectifs d'intérêt général conformément au droit de l'Union, en particulier en ce qui concerne la politique audiovisuelle, et au droit des États membres d'organiser et d'utiliser le spectre radioélectrique à des fins d'ordre et de sécurité publics.

4.10 Des motifs liés à l'indépendance et à la sécurité juridique conduisent également le CESE à suggérer que la responsabilité d'exercer la surveillance et de faire rapport sur l'existence des accords d'utilisation partagée entre les usagers et leur conformité avec les règles de la concurrence, incombe aux autorités de régulation nationales et, le cas échéant, à l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), dans les cas où il s'avère nécessaire de prendre des mesures de planification stratégique, de coordination et d'harmonisation, en particulier des procédures d'octroi d'autorisations générales ou de droits individuels d'utilisation de radiofréquences lorsqu'il y a lieu de dépasser les obstacles au développement du marché intérieur.

4.11 La Commission devrait élaborer, en collaboration avec les représentants des associations de consommateurs et ceux des entreprises, un code de bonne conduite sur la diffusion des informations au niveau de l'UE concernant les demandes d'utilisation partagée bénéfique et sur leur issue. Cela faciliterait la généralisation de procédures transparentes et une gestion optimale des ressources existantes dans le cadre de l'«inventaire des utilisations du spectre».

4.12 Enfin, le Comité demande à la Commission d'élaborer le plus rapidement possible, sur la base des travaux du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique, un acte d'exécution, tel que visé à l'article 291 du TFUE, en vue de faciliter la réalisation d'objectifs dans des domaines tels qu'une vision commune des licences d'accès partagé, ainsi que les termes des recommandations destinées à favoriser l'utilisation de critères communs d'octroi de ces licences dans l'UE de manière à faciliter leur mise en œuvre dans les États membres.

4.12.1 Cette décision devrait prévoir, entre autres éléments pertinents, la protection des principes de libre concurrence, la protection de la sécurité et des droits des utilisateurs de communications électroniques en mettant l'accent tout particulièrement sur la réduction des coûts pour le paiement des services fournis par les fournisseurs de ces communications.

4.13 Le Comité exprime sa conviction que l'innovation technologique susceptible de découler de la présence d'un plus grand nombre d'opérateurs utilisant le spectre pourrait bénéficier d'un financement à charge des fonds de l'UE afin de faciliter les avancées technologiques dans les pays moins développés de l'UE.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie»**

COM(2012) 663 final

(2013/C 133/05)

Rapporteur: **M. COULON**

Le 15 novembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie»*

COM(2012) 663 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 94 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère le marché intérieur de l'énergie comme une opportunité pour tirer partie des choix énergétiques différents engagés en Europe, et s'assurer du fonctionnement optimal de l'ensemble – via les infrastructures interconnectées – au bénéfice des consommateurs industriels et domestiques.

1.2 Le CESE soutient l'approche de la Commission dans la mesure où elle vise à éliminer les mesures qui empêchent le consommateur final de profiter des différents choix énergétiques.

1.3 Le consommateur doit être replacé au centre du jeu, et toutes les fonctionnalités nouvelles liées aux réseaux et compteurs intelligents (*smart grids* et *smart meters*) doivent être conçues dans son intérêt.

1.4 Un déficit notable d'information existe sur les finalités et les modalités du marché intérieur de l'énergie, que seule une grande campagne d'information de l'Union, conçue avec tous les représentants de la société civile, peut combler.

1.5 Le combat contre la pauvreté/précarité énergétique doit être la priorité des politiques publiques menées dans l'Union. Le CESE appelle le Conseil et la Commission à en faire le sujet prioritaire du sommet européen de mai 2013 consacré à l'énergie.

## 2. Le marché intérieur de l'énergie, un marché imparfait

2.1 La Commission européenne appelle justement de ses vœux dans sa communication un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, afin d'atteindre l'objectif de 2014 fixé en février 2011 par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE. Ceux-ci ont affirmé alors la nécessité d'achever à cette échéance la mise en place du marché intérieur de l'énergie, permettant à tout consommateur européen de bénéficier d'une totale liberté de choix de son fournisseur d'électricité ou de gaz.

2.2 Le marché intérieur de l'électricité et du gaz s'est construit en effet à compter de 1996 sur la double idée que tout consommateur européen pourrait s'approvisionner auprès du fournisseur de son choix (quel que soit la nationalité de celui-ci), via des infrastructures énergétiques rendues indépendantes des producteurs, et que l'efficacité de ce marché unique aurait un effet bénéfique sur les prix de l'énergie, et fournirait des signaux dynamiques et pertinents pour les investissements à engager.

2.3 L'accomplissement de cette ambition reste à ce jour imparfait. Le marché intérieur de l'énergie a permis dans certains pays d'offrir des choix plus flexibles pour les consommateurs et une tarification plus concurrentielle, amortissant ainsi l'évolution à la hausse des prix due à l'augmentation du coût des énergies primaires; il a aussi facilité la mise en place de marchés de gros plus fluides et transparents, renforçant ainsi la sécurité des approvisionnements dans l'Union européenne. Dans la plupart des États membres, l'évolution des marchés énergétiques s'est caractérisée par le passage de monopoles (nationaux ou régionaux) à des oligopoles, toujours nationaux ou régionaux, avec très peu d'interférences et de concurrence entre eux.

2.4 Les nouveaux outils créés (bourses, «couplage des marchés»...) n'englobent que de faibles volumes, et l'essentiel des échanges reste aujourd'hui majoritairement organisé à l'échelle nationale; en matière d'électricité, la concurrence au niveau de la production est hypothétique dans certains pays: dans 8 pays sur 27, 80 % de la production d'électricité est contrôlé par les opérateurs historiques, et, compte tenu de la position dominante (voire exclusive dans certains pays) de fournisseurs gaziers nationaux, le marché intérieur du gaz reste aussi très virtuel.

2.5 Le marché intérieur de l'énergie fonctionne donc plus, aujourd'hui, comme une juxtaposition de pratiques, de marchés et d'opérateurs industriels nationaux, appliquant sous le contrôle des régulateurs de chaque pays et de l'ACER, les différentes réglementations européennes adoptées depuis près de vingt ans, que comme un espace économique unique bénéficiant, grâce à une concurrence réelle, aux industries et aux consommateurs européens. Cependant, les choix énergétiques nationaux ont un impact sur les prix de l'énergie dans les pays voisins, et les décisions en la matière ne peuvent pas être adoptées de manière unilatérale.

2.6 Les prix pratiqués sont distordus par le rajout de fiscalités locales ou nationales opaques, dissymétriques, souvent excessives, qui dans certains cas ont progressé de 1 000 % en quinze ans, pénalisant lourdement le consommateur domestique et les industries électro-intensives. Les politiques nationales d'encouragement au développement des énergies renouvelables, non coordonnées d'un pays à l'autre, obligent – dans la mesure où ces énergies sont «fatales» et prioritaires sur le réseau – à définir, rapidement, un nouveau *design* du marché européen, sous peine de fragiliser la gestion du système électrique européen. Quelle que soit l'énergie concernée, une transparence complète des politiques de subvention (ou d'exemption) pratiquées dans les États membres est nécessaire, pour être sûr d'un comportement équitable de tous les acteurs du marché et s'assurer que les règles de concurrence de l'Union sont bien respectées dans le domaine de l'énergie.

2.7 La pratique, répandue, de tarifs réglementés nationaux ne fournit pas les signaux de prix dynamiques susceptibles d'encourager les consommateurs à réduire leur consommation et maîtriser leur facture; elle ne garantit pas non plus la couverture des coûts réels d'approvisionnement ou de production de l'énergie, fragilisant ainsi le bilan des entreprises énergétiques et les investissements, tant dans la production que dans les réseaux, nécessaires à l'horizon des prochaines décennies.

2.8 Enfin, par manque de pédagogie, d'information et de transparence, le marché intérieur de l'énergie reste majoritairement incompris, tant dans ses finalités que dans ses modalités, par le citoyen/consommateur européen. Alors que le marché des consommateurs domestiques est théoriquement ouvert depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, le faible pourcentage de changement de fournisseurs, dans certains pays de l'Union, n'est que la résultante

d'un déficit chronique d'information et de communication des États, des régulateurs et des opérateurs industriels.

### 3. Les orientations prioritaires en vue de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie

3.1 Face aux grands défis qu'affronte l'Europe (crise économique mondiale, réchauffement climatique, sécurisation de ses approvisionnements...), il faut plus de transparence, de flexibilité, d'échanges énergétiques et d'interconnexions entre les États membres, afin de favoriser des gains évidents en termes d'efficacité et de solidarité, ainsi qu'une optimisation accrue des investissements engagés.

3.2 Le CESE soutient clairement les initiatives engagées par la Commission européenne et considère que la finalisation d'un vrai espace énergétique commun pour 500 millions de consommateurs est une composante essentielle au retour de la croissance en Europe, et au-delà de la mise en place d'une Communauté européenne de l'énergie. Une énergie abondante, partagée et compétitive est pour le CESE un élément-clé pour le développement de l'économie européenne et pour la création d'emplois en son sein. L'industrie européenne a besoin de prix de l'énergie compétitifs, à la fois pour s'y maintenir et pour continuer à s'y développer.

3.3 Il convient dans cet esprit de vérifier qu'au-delà de l'application formelle des règlements et des directives adoptés depuis décembre 96, l'esprit des textes concernant le marché intérieur de l'énergie est respecté et que les États membres favorisent une vraie concurrence, tant au niveau régional, national qu'européen. Le CESE soutient les initiatives permettant de fluidifier l'utilisation et l'efficacité des réseaux de transport d'énergie par un travail de normalisation accéléré, nécessaire au vu du développement important des énergies renouvelables; il approuve le développement des interconnexions énergétiques et le couplage des marchés, ainsi que les coopérations multilatérales telles que la création de Coreso (coordination du réseau électrique dans l'Europe de l'Ouest), embryon d'un *dispatching* électrique européen.

3.4 L'existence de tarifs administrés, essentiellement due à des considérations politiques nationales, participe d'une approche protectionniste, contraire aux intérêts de l'Union; elle est un frein à la prise en compte du coût réel de l'énergie dans le comportement des consommateurs, et ne peut être acceptée que de manière temporaire pour les États membres qui le souhaitent. Des signaux de prix reflétant l'évolution réelle des coûts (CO<sub>2</sub> compris) doivent être envoyés aux consommateurs et aux investisseurs pour orienter les choix futurs avec discernement. Un prix de l'énergie en lien avec les coûts réels est un des éléments d'une meilleure maîtrise de la consommation, et d'une évolution nécessaire des consommateurs qui devront être plus actifs dans le nouveau modèle en construction.

3.5 Il convient parallèlement de clarifier et de remettre à plat la fiscalité énergétique, qu'elle soit locale et nationale, très disparate dans l'Union. Ainsi, pour l'électricité, le poids des charges et de la TVA varie de 4,7 % au Royaume-Uni jusqu'à 54,6 % au Danemark, sans tenir compte du contenu énergétique de l'électricité produite. Le CESE approuve donc les initiatives de la Commission en faveur d'une taxation homogène, plus intelligente de l'énergie en Europe. La réalisation des objectifs 3x20 et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 80 à 95 % à l'horizon 2050 impliquent de mettre en place un cadre fiscal commun, qui organise sur une base objective la charge fiscale pesant sur les énergies renouvelables et les énergies fossiles, intégrant pour chaque produit son contenu énergétique et ses émissions de CO<sub>2</sub>.

3.6 La pauvreté/précarité énergétique, qui concerne 13 % des foyers européens, soit 65 millions d'Européens, ne peut être dissociée de la construction du marché intérieur de l'énergie. La concurrence inscrite dans ses objectifs initiaux ne peut être envisagée que dans l'intérêt de tous les consommateurs de l'Union. Cela suppose de remettre le citoyen-consommateur au cœur du jeu, et d'esquisser rapidement une définition européenne de la pauvreté énergétique, susceptible de déclencher – à l'image de la politique européenne concernant les aides régionales – des politiques nationales de soutien. L'Union européenne devra veiller à bien distinguer ces politiques de lutte contre la pauvreté énergétique, nécessaires et urgentes, des pratiques tarifaires protectionnistes contraires à l'esprit du marché intérieur. Le CESE suggère que le prochain sommet européen consacré à l'énergie, en mai 2013, soit prioritairement consacré à cette question, et permette de préfigurer un service public européen de l'énergie.

3.7 Le CESE considère comme prioritaires l'éducation, l'information et la transparence en matière énergétique <sup>(1)</sup>, afin de permettre aux consommateurs d'effectuer les choix les plus pertinents, à la fois en termes économiques et en termes d'efficacité énergétique, et de s'orienter vers les fournisseurs les moins chers. Un effort important de communication devrait

être engagé par l'Union européenne pour expliquer les enjeux communs et fournir, de manière simple et concrète, les informations essentielles aux consommateurs européens.

3.8 Le CESE estime que l'engagement des consommateurs est indispensable à la réussite de la mise en place de compteurs intelligents, un système susceptible d'améliorer l'efficacité énergétique. Toutefois, de nombreuses questions subsistent, notamment en ce qui concerne les avantages potentiels par rapport aux coûts supportés par les consommateurs, ainsi qu'en matière d'interopérabilité et de protection des données. Dans l'intérêt de tous les utilisateurs d'énergie, il conviendrait de résoudre ces problèmes le plus rapidement possible.

3.9 Le marché énergétique européen de demain ne doit plus être uniquement guidé par des logiques de l'offre; il doit aussi encourager les effacements de consommation, industriels et domestiques, tirant le meilleur profit des fonctionnalités nouvelles liées aux réseaux et compteurs intelligents. Le CESE soutient donc l'élaboration, au plan européen, de mécanismes de capacité coordonnés, susceptibles de lisser les pointes de consommation, de sécuriser le fonctionnement des systèmes électriques européens (notamment en période de pics de consommation) et de stimuler la réduction de la consommation d'électricité.

3.10 Le CESE appelle de ses vœux un véritable débat européen sur la transition énergétique, ses enjeux, ses coûts et son articulation entre États membres. L'Europe ne peut pas être l'addition de 27 politiques énergétiques engagées de manière égoïste. L'Union doit être capable d'évaluer les répercussions des choix opérés par un pays dans les autres pays. L'association de la société civile est fondamentale à cet effet. L'existence des différents forums est une bonne chose. Un véritable dialogue européen sur l'énergie, rassemblant toutes les parties prenantes, doit être mis en place, notamment dans les États membres, en cohérence avec la dimension européenne.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

<sup>(1)</sup> JO C 191 du 29.6.2012, p. 11-17.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté»**

COM(2012) 697 final – 2012/328 (COD)

(2013/C 133/06)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 5 décembre 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté»

COM(2012) 697 final – 2012/328 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a confié l'élaboration de l'avis à M. PEZZINI, rapporteur, et a adopté son avis le 29 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour et 3 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité réaffirme sa conviction, qu'il a du reste défendue dans d'autres avis, selon laquelle il est fondamental, pour la lutte contre le changement climatique et pour la compétitivité du secteur aérien européen, de trouver une solution globale au système d'échange de quotas d'émission, allant de pair avec un ciel unique européen fonctionnel, ainsi qu'un ensemble de réglementations conformes à ces objectifs.

1.2 Le Comité se félicite en conséquence de l'initiative prévoyant un moratoire sur l'application du système d'échange de quotas d'émission (SCEQE) aux compagnies aériennes, pour les vols à destination et en provenance de l'espace économique européen (EEE), dans l'attente de la conclusion des négociations internationales.

1.3 Le CESE estime néanmoins qu'il importe que toutes les régions du monde s'accordent à limiter les émissions de CO<sub>2</sub> pour les vols intrarégionaux.

1.4 Le Comité souligne les risques qui en découlent pour la compétitivité du transport européen. Durant ce moratoire qu'il est prévu d'instaurer dans l'espace économique européen, les passagers des vols effectués à l'intérieur de l'UE seront taxés, alors que ce ne sera pas le cas des autres passagers.

1.5 Le Comité demande donc que le Conseil et le Parlement, avec l'appui de la Commission, donnent une forte impulsion à l'élaboration d'une solution rapide, fondée sur une approche globale, en évitant de générer d'injustes désavantages et des

distorsions de concurrence, préjudiciables au développement de la compétitivité et de l'emploi, en contraste manifeste avec la stratégie Europe 2020, qui bénéficie du soutien général.

## 2. Introduction

2.1 La directive européenne 2008/101/CE, qui inclut également le secteur aérien, y compris les transporteurs de pays extérieurs à l'UE, dans le système européen d'échange de quotas d'émission de CO<sub>2</sub> à compter de 2012, a été jugée valide par un arrêt récent de la Cour de justice de l'Union européenne, portant sur un recours de certaines compagnies aériennes nord-américaines, qui estimaient que la réglementation européenne violait divers accords internationaux <sup>(1)</sup>.

2.2 Selon la Cour, «l'application du système d'échange de quotas d'émission à l'aviation ne viole ni les principes de droit international coutumier en cause ni l'accord Ciel ouvert». La législation européenne poursuit donc les objectifs du protocole de Kyoto, qui prévoyait la conclusion, au sein de l'organisation des Nations unies, l'**OACI (Organisation de l'aviation civile internationale)**, d'un accord sur les gaz à effet de serre issus du transport aérien.

2.3 En réponse aux avancées réalisées dans le cadre des négociations internationales et afin de créer un environnement favorable à celles-ci, la Commission a l'intention d'exempter temporairement les vols non européens du **système d'échange de quotas d'émission (SCEQE)**.

<sup>(1)</sup> Cour de justice UE – Arrêt dans l'affaire C-366/10 – Air Transport Association of America e. a./Secretary of State for Energy and Climate Change- Luxembourg, 21 décembre 2011.

2.4 Le système d'échange de quotas d'émission **prévoit** actuellement que soient alloués aux entreprises soumises à l'obligation de réduction des émissions des **crédits équivalant aux tonnes de CO<sub>2</sub>** qu'elles sont susceptibles d'émettre, et que **cette allocation diminue d'année en année**. Les entreprises qui seront parvenues à réduire leurs émissions au-delà de la limite imposée se verront attribuer divers crédits qu'elles pourront revendre aux entreprises moins « vertueuses » et à celles qui en ont le plus besoin. La directive sur le SCEQE sera étendue à compter de 2012 au secteur aérien et à tous les vols à destination ou en provenance d'un aéroport européen, et sera assortie de l'obligation de comptabiliser les émissions et de participer au SCEQE, l'échéance pour la première restitution de quotas étant fixée à avril 2013.

2.5 Afin de faciliter la conclusion d'un accord global au sein de l'OACI, il était nécessaire de prévoir une dérogation temporaire à la directive européenne sur le SCEQE, afin d'empêcher que des mesures ne soient prises à l'encontre des exploitants d'aéronefs ne respectant pas les obligations de déclaration et de respect des exigences de la directive instaurées avant le 1er janvier 2014 pour les vols à l'arrivée et au départ, dans le cadre des activités aériennes à destination ou en provenance d'aéroports situés hors de l'UE.

2.6 La démarche proposée risque cependant d'affaiblir la compétitivité du transport aérien européen par rapport au transport international, ce justement alors que l'économie est en récession: le « gel » pendant un an de la réglementation sur le SCEQE, dans l'attente d'une réglementation internationale sur les émissions produites par le transport aérien (*mécanisme de marché mondial*) ne s'appliquerait pas au transport aérien à l'intérieur de l'UE.

2.7 Afin précisément d'éviter de tels préjudices et distorsions de concurrence, le Comité préconise que cette dérogation soit strictement temporaire et s'applique exclusivement aux exploitants aériens n'ayant pas reçu à titre gratuit ou ayant restitué tous les quotas se rapportant à ces activités en 2012. Pour la même raison, ces quotas ne devraient pas être pris en considération pour le calcul des droits y afférents.

### 3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de décision vise à:

- « arrêter les pendules » en différant temporairement l'application des obligations en matière d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) imposées aux exploitants d'aéronefs gérant des vols à l'arrivée et au départ de l'espace économique européen (EEE);
- garantir qu'aucune mesure ne soit prise à l'encontre des exploitants d'aéronefs organisant des vols à l'arrivée et au départ de l'EEE, qui ne se conforment pas aux exigences de

la directive 2008/101/CE en matière de déclaration des émissions et de respect des dispositions, instaurées avant le 1er janvier 2014;

- continuer d'appliquer pleinement la réglementation en matière d'échange de quotas d'émissions en ce qui concerne les vols entre aéroports situés à l'intérieur de l'EEE, au titre de l'engagement commun en faveur de la lutte contre le changement climatique.

3.2 Le but étant en outre d'éviter les distorsions de concurrence, la proposition n'applique cette dérogation qu'aux exploitants d'aéronefs qui n'ont pas reçu ou qui ont restitué tous les quotas alloués à titre gratuit en 2012 pour de telles activités.

### 4. Observations

4.1 Dans son précédent avis en la matière, le Comité a déjà défendu l'idée qu'il est essentiel pour le secteur aérien européen d'atteindre les objectifs suivants:

- une solution globale concernant l'échange de quotas d'émission,
- un ciel unique européen susceptible de fonctionner de manière optimale et
- une réglementation appropriée.

« La création d'un ciel unique européen est aussi un facteur fondamental pour assurer la compétitivité du secteur européen de l'aviation sur le marché mondial » <sup>(2)</sup>, compte tenu du fait que le secteur aérien représente une composante majeure de l'économie européenne, avec 748 millions de passagers par an, plus de 11 millions de tonnes de marchandises transportées, une contribution au PIB de 359 milliards et plus de 5 millions d'emplois.

4.2 Le Comité approuve par conséquent la décision d'instaurer un moratoire sur l'application du système SCEQE aux compagnies aériennes à destination et en provenance de l'EEE, afin d'aboutir à la conclusion de négociations internationales, mais estime qu'il conviendrait que toutes les régions du monde s'accordent à appliquer le système SCEQE y compris à leurs vols intrarégionaux.

<sup>(2)</sup> CESE 1391-2011, JO C 376, 22.12.2011, p. 38.

4.3 Le Comité souligne les risques qui pourraient en résulter pour la compétitivité du transport aérien. Pendant le laps de temps où le moratoire sur le SCEQE sera en vigueur, les passagers des vols à l'intérieur de l'UE seront taxés, conformément aux exigences environnementales légitimes, tandis que les passagers des autres pays ne le seront pas.

4.4 À la lumière des considérations qui précèdent, le Comité demande donc qu'une solution soit rapidement trouvée, sur la base d'une approche globale, en évitant de générer d'injustes préjudices et des distorsions de concurrence. L'absence de solution globale relative à l'échange de quotas d'émission représenterait sans aucun doute un frein pour le marché européen, qui resterait le seul à être soumis à ce type de réglementation.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement» (modification de la directive 2011/92/UE)**

COM(2012) 628 final – 2012/0297 (NLE)

(2013/C 133/07)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Les 19 et 16 novembre 2012, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément à l'article 192 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement»*

COM(2012) 628 final – 2012/0297 (NLE).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, 11 voix contre et 7 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité se félicite que le concept d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) ait contribué à améliorer la situation de l'environnement dans les États membres et dans l'ensemble de l'UE.

1.2 L'efficacité du processus d'adoption de décisions valables portant sur l'incidence environnementale d'un projet dépend dans une grande mesure de la qualité et de l'indépendance des documents utilisés pour l'EIE et de la qualité des informations qu'ils contiennent. Pour évaluer cette qualité, il convient d'appliquer le principe de proportionnalité et il faut exiger que les organismes investis du pouvoir d'autorisation garantissent eux aussi une certaine qualité à l'issue d'un dialogue constructif avec la société civile.

1.3 Le Comité estime qu'il est indispensable d'attirer l'attention sur le fait que les charges qui en résultent, charges financières mais surtout en matière de temps, peuvent freiner les projets des petites et des moyennes entreprises (PME), surtout si l'on ne respecte pas le principe de proportionnalité en exigeant des solutions alternatives.

1.4 La directive EIE doit être mise en œuvre avec souplesse et proportionnalité afin de permettre de combiner, pour les projets dont les retombées environnementales, connues ou avérées comme étant insignifiantes, les procédures pour l'obtention de l'autorisation environnementale et du permis de construire. Le CESE accueille favorablement et soutient les démarches de la Commission qui permettent de renforcer la sécurité juridique de ceux qui participent au processus d'évaluation des incidences sur l'environnement.

1.5 Le CESE accueille très favorablement la proposition de définir des délais correspondant aux principales étapes requises par la directive (consultation publique, décision de vérification préliminaire, décision EIE finale) et d'introduire un mécanisme permettant de garantir l'harmonisation et la coordination des processus d'EIE dans l'ensemble de l'UE.

1.6 Le CESE estime que la décision concernant l'EIE ne devrait prévoir un contrôle que dans la mesure du nécessaire et lorsque cela s'avère justifié.

1.7 S'agissant de la proposition d'inclure une disposition relative à «l'adaptation de l'EIE aux nouveaux défis», le CESE considère qu'une telle extension du champ d'application de la directive doit couvrir tout projet dont on prévoit qu'il aura un impact sur les aspects de la protection de l'environnement faisant l'objet de l'évaluation; le principe de proportionnalité devra alors jouer un rôle essentiel et les différentes phases de préparation et de mise en œuvre devront être clairement distinguées les unes des autres.

1.8 Le CESE soutient le droit des citoyens d'accéder aux informations et de participer au processus d'EIE. Il demande néanmoins que les règles de procédure régissant l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement soient conçues de telle sorte à éviter que les dispositions de la directive EIE ne soient appliquées de manière abusive à des fins de corruption ou de prolongation inutile des délais. Le CESE souhaite que les plaintes soient instruites dans un délai raisonnable dans l'intérêt de toutes les parties prenantes.

## 2. Document de la Commission

2.1 La directive 2011/92/UE a harmonisé les principes de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets en instaurant des exigences minimales et contribue à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine.

2.2 Il est essentiel de modifier la directive 2011/92/UE en vue de renforcer la qualité de la procédure d'évaluation environnementale, de simplifier les différentes étapes de cette procédure et de renforcer la cohérence et les synergies avec les autres textes législatifs et autres politiques de l'Union, ainsi qu'avec les stratégies et les politiques élaborées par les États membres dans des domaines de compétence nationale.

2.3 Les mesures prises afin d'éviter, de réduire et, si possible, de compenser les incidences négatives notables sur l'environnement devraient contribuer à éviter toute détérioration de la qualité de l'environnement et toute perte nette de biodiversité, conformément aux engagements pris par l'Union dans le contexte de la convention et aux objectifs et actions de la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020.

2.4 Le changement climatique continuera de nuire à l'environnement et de compromettre le développement économique. En conséquence, il convient de promouvoir la capacité de résistance environnementale, sociale et économique de l'Union de telle sorte à faire face au changement climatique sur tout le territoire de l'Union de manière efficace. Des mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ce changement doivent être prises dans de nombreux secteurs de la législation de l'Union.

2.5 Il est nécessaire, dans le cadre de l'application de la directive 2011/92/UE, d'assurer un environnement concurrentiel pour les entreprises, notamment pour les petites et moyennes entreprises, afin de générer une croissance intelligente, durable et inclusive, en conformité avec les objectifs définis dans la communication de la Commission intitulée «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

2.6 Il convient que le rapport sur les incidences sur l'environnement d'un projet que le maître d'ouvrage doit présenter comprenne une évaluation des solutions de substitution raisonnables en rapport avec le projet proposé, y compris l'évolution

probable de l'état actuel de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet (scénario de référence), afin d'améliorer la qualité de la procédure d'évaluation et de permettre l'intégration des aspects environnementaux à un stade précoce de la conception du projet.

2.7 En vue d'assurer la transparence et la responsabilisation, il convient que l'autorité compétente soit tenue de justifier sa décision d'autoriser un projet, en indiquant qu'elle a pris en considération les résultats des consultations menées et les informations pertinentes recueillies.

2.8 Il convient d'instaurer des délais pour les différentes étapes de l'évaluation environnementale des projets afin de stimuler un processus décisionnel plus efficace et d'accroître la sécurité juridique, en tenant compte également de la nature, de la complexité, de la localisation et de la dimension du projet proposé. Il importe que ces délais n'empêchent en aucun cas l'application de normes élevées de protection de l'environnement, notamment de celles découlant d'autres actes législatifs de l'Union en matière d'environnement; ils ne doivent pas non plus empêcher la participation effective du public et l'accès à la justice.

## 3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite que le concept d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) ait contribué à améliorer la situation de l'environnement dans les États membres et dans l'ensemble de l'UE. Ce concept est un instrument intersectoriel de la politique environnementale et du système juridique de l'UE et des États membres et il concrétise le cadre réglementaire de cette politique.

3.2 La proposition de la Commission concernant les nouvelles améliorations à apporter au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement s'appuie sur la vaste expérience acquise en matière d'application de l'EIE depuis l'adoption de la première directive, il y a vingt-sept ans<sup>(1)</sup>. Une consultation publique a également été organisée, et ses conclusions ont contribué à élaborer les modifications proposées et à adapter les dispositions de la directive codifiée EIE 2011/92/UE<sup>(2)</sup> afin d'en corriger les points faibles, de refléter les évolutions et les défis environnementaux et socio-économiques en cours et de respecter les principes d'une réglementation intelligente.

<sup>(1)</sup> JO L 175 du 5.7.1985, pp. 40-48.

<sup>(2)</sup> JO L 26 du 28.1.2012, p. 1.

3.3 L'efficacité du processus d'adoption de décisions valables relatives à l'impact environnemental d'un projet dépend largement de la qualité des informations utilisées dans la documentation EIE et de la qualité du processus d'EIE. La qualité devrait être définie de manière objective et les exigences qui s'y rapportent devraient être définies conformément au principe de proportionnalité, c'est-à-dire selon la qualité et l'ampleur des informations disponibles au stade de l'autorisation d'occupation des sols. En plus de la qualité et de l'indépendance des informations, il convient d'exiger que les responsables de la procédure, et notamment ceux qui siègent au sein des autorités chargées de délivrer les autorisations, possèdent et ne cessent d'améliorer les compétences nécessaires. Le CESE souligne qu'il semble souhaitable de définir les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent demander une contre-expertise.

3.4 Alors que l'on ne saurait appliquer ici de modèle unique car il s'agit de l'interaction spécifique entre chaque projet proposé et son environnement, il n'en reste pas moins nécessaire de renforcer les principes fondamentaux qui garantissent des données de meilleure qualité pour élaborer les informations de référence, évaluer les incidences éventuelles, les alternatives, et plus généralement, la qualité des données. La souplesse en termes de proportionnalité des exigences doit jouer un rôle déterminant dans les procédures EIE effectives. Ce principe constitue en outre la condition essentielle pour améliorer la cohérence avec les autres instruments juridiques de l'UE et pour simplifier la gestion afin de réduire les charges administratives inutiles.

3.5 Il y a lieu de faire une priorité du renforcement de la mise en œuvre, qui devrait obéir à un cadre européen unique. Il convient néanmoins que celui-ci prévoie suffisamment de souplesse et des possibilités d'adaptation, notamment aux besoins spécifiques locaux et régionaux en matière de protection de la santé et de l'environnement. Dans le même temps, s'agissant de l'évaluation des incidences transnationales des projets, il convient de disposer d'un cadre suffisamment précis et compréhensible afin d'éviter que n'interviennent des influences ou des intérêts illégitimes.

3.6 Pour les évaluations à réaliser aux niveaux local, régional et national, il faut pouvoir accéder à des données de bonne qualité à un niveau stratégique de manière à disposer d'un contexte pour les évaluations portant sur un projet particulier. La responsabilité de déterminer quelle instance sera responsable de la collecte et de la mise à disposition de telles données pour les procédures d'évaluation, tous secteurs confondus, incombe à l'administration nationale.

3.7 Le CESE se félicite que la Commission ait envisagé, lors de la phase préparatoire, diverses solutions pour les modifications qui devaient être apportées à la directive EIE et que la

proposition élaborée à l'issue d'une analyse approfondie s'appuyait sur une alternative dont les coûts économiques et les avantages environnementaux étaient, selon l'évaluation d'impact, proportionnés. Il est néanmoins primordial de souligner que pour les PME, les charges financières mais surtout en matière de temps peuvent limiter les projets; c'est principalement le cas pour l'exigence de solutions alternatives, qui peuvent même s'avérer fatales pour le projet.

3.8 La directive EIE doit être mise en œuvre avec souplesse et proportionnalité afin de permettre de combiner, pour les projets dont les retombées environnementales, connues ou avérées, sont insignifiantes, les procédures pour l'obtention de l'autorisation environnementale et du permis de construire, et ce afin d'éviter d'introduire des délais excessifs et inutiles tout au long des processus d'approbation. Cette recommandation s'avère d'autant plus nécessaire à l'heure actuelle, puisque l'on approuve les réseaux transeuropéens, indispensables pour l'intégration des marchés de l'électricité et du gaz et pour l'essor des infrastructures de transport.

#### 4. Observations spécifiques

4.1 Le CESE soutient sans réserve l'objectif de la Commission qui est de garantir, par le biais de la modification de la directive proposée, une meilleure cohérence de la législation européenne, notamment en précisant la définition des notions clés lorsque cela s'avère nécessaire. Cependant, conformément au principe de proportionnalité, le maître d'ouvrage et l'autorité compétente devraient évaluer et établir d'un commun accord, pour chaque projet donné, une liste des informations adéquates et des critères de sélection requis pour l'EIE.

4.2 En outre, le CESE accueille très favorablement la proposition de définir des délais correspondant aux principales étapes requises par la directive (consultation publique, décision de vérification préliminaire, décision EIE finale) et d'introduire un mécanisme, à savoir un guichet unique EIE, pour assurer la coordination ou l'exploitation conjointe de l'EIE avec les évaluations environnementales. Il s'avère néanmoins contreproductif d'autoriser l'autorité compétente à prolonger de trois mois supplémentaires le délai de base de trois mois afin de procéder au contrôle obligatoire. Il est tout à fait indispensable d'harmoniser le processus dans l'ensemble de l'UE et le délai maximal de trois plus un mois laisse suffisamment de temps à l'autorité compétente pour élaborer ses conclusions.

4.3 Le CESE approuve la proposition de permettre aux États membres, en cas de situation exceptionnelle, de ne pas avoir recours à l'EIE lorsque cela s'avère indispensable et justifié. Par ailleurs, le Comité approuve les démarches de la Commission permettant de renforcer la transparence et la responsabilité ainsi que l'obligation, pour l'autorité compétente, de justifier dûment sa décision (qu'elle soit positive ou négative) portant sur un projet donné.

4.4 Le CESE accueille favorablement et soutient les initiatives de la Commission qui permettent de renforcer la sécurité juridique de ceux qui participent au processus d'évaluation des incidences sur l'environnement. Le CESE est néanmoins convaincu que pour atteindre cet objectif, il convient d'adopter des délais contraignants non seulement pour chaque étape individuelle du processus d'EIE, mais aussi pour l'achèvement de l'ensemble du processus et pour l'adoption de la décision concernant le projet proposé. Il est notamment primordial de limiter le risque que les différentes phases du processus d'EIE ne soient utilisées abusivement pour retarder indûment l'adoption de la décision, portant ainsi préjudice à la sécurité juridique des personnes participant au processus.

4.5 S'agissant de la mise en œuvre de solutions alternatives, question qui a fait l'objet de nombreux débats dans des lieux très divers, le CESE recommande de procéder avec une grande prudence. Il semble que le «scénario de base» s'avère clairement justifié et logique, notamment pour les investissements consacrés aux modernisations. Le nombre de solutions alternatives et les détails concernant leur élaboration devraient correspondre à l'ampleur et aux caractéristiques du projet; ces éléments devraient faire l'objet d'un accord préalable avec l'autorité compétente.

4.6 Certaines questions requièrent une attention particulière en vue d'un renforcement de la mise en œuvre, et notamment les suivantes:

- Garantir que les impacts sur la biodiversité ne passent pas au travers du processus d'évaluation. Souvent, les impacts sur la biodiversité se cumulent et ne sont pas détectés en raison de leur échelle bien qu'ils puissent être importants.
- Faire en sorte que la participation du public intervienne à un stade précoce du processus d'EIE.
- Clarifier les procédures pour intégrer les points de vue et l'expertise de parties tierces.
- Garantir l'indépendance et la qualité des déclarations et des évaluations relatives à l'environnement.
- Évaluation et procédures clarifiées pour les cas où l'atténuation proposée n'est pas efficace et où l'on relève des impacts négatifs significatifs sur l'environnement.
- Garantir la mise en œuvre des mesures d'atténuation proposées.

4.7 L'exigence en matière de suivi constitue un autre problème: le CESE estime que la décision concernant l'EIE ne devrait prévoir un contrôle que lorsque cela s'avère justifié et nécessaire pour comprendre les facteurs déterminants durant la phase de construction d'un projet donné, conformément à l'article 8.2 de la modification proposée. La réglementation en vigueur qui régit la prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP) instaure des obligations de contrôle lorsque le projet ou l'installation sont opérationnels et ces dispositions demeurent en vigueur même dans la directive relative aux émissions industrielles.

4.8 S'agissant de la proposition d'inclure une disposition relative à «l'adaptation de l'EIE aux nouveaux défis», le CESE considère qu'une telle extension du champ d'application de la directive doit couvrir tout projet dont on prévoit qu'il aura un impact sur les aspects de la protection de l'environnement faisant l'objet de l'évaluation. Le CESE préconise de prendre en compte les aspects suivants:

4.8.1 En termes de biodiversité, les incidences d'un projet devraient être évaluées à la fois lorsque l'impact de celui-ci sera d'une envergure régionale et qu'il aura un impact à l'échelle locale. Si d'autres instruments juridiques protègent des aspects environnementaux (comme les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites NATURA 2000, etc.), il est néanmoins clairement nécessaire de prévoir un processus d'évaluation plus complet tel que celui fourni par l'EIE, qui est régi tant par des dispositions nationales qu'europpennes.

4.8.2 Le changement climatique est un phénomène global, qui a des conséquences au niveau local et requiert des actions au niveau local. L'évaluation des projets en termes d'impact global sur le changement climatique et le traitement de ce phénomène représentent des défis considérables. Il y a lieu d'appliquer ici le principe de proportionnalité et de fournir des orientations aux niveaux national et local. En matière de lutte contre le changement climatique, l'évaluation devrait par conséquent se concentrer sur les incidences directes réelles que peut avoir un projet donné sur le climat local (utilisation des sols, des ressources hydriques) ainsi que sur les incidences à l'échelle régionale. Le CESE attache également de l'importance à l'évaluation du potentiel d'atténuation de l'impact attendu (aux niveaux local, régional et global) du changement climatique.

4.8.3 À cet égard, le CESE souligne que le critère proposé pour évaluer l'incidence d'un projet donné sur le changement climatique global, à savoir l'émission de gaz à effet de serre, n'est pas suffisant. Le Comité suggère par conséquent d'inclure également des orientations pour traiter cet aspect et une évaluation de l'impact sur le changement climatique lors de la phase d'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et des programmes

4.8.4 L'évaluation des risques de catastrophes ne devrait pas se concentrer sur des cas totalement hypothétiques, ni sur les éventuelles combinaisons de ces derniers. Une telle évaluation, conforme au principe de proportionnalité, ne constitue pas en soi une exigence nouvelle si l'on continue à se concentrer sur les catastrophes naturelles potentiellement prévisibles (inondations, incendies de grande ampleur, tremblements de terre).

4.8.5 Le CESE estime qu'au sein de la chaîne des procédures d'autorisation, l'évaluation du caractère économe de l'utilisation des ressources (naturelles) dans l'EIE est nécessaire<sup>(3)</sup>. Si l'utilisation économe des ressources constitue sans nul doute un principe économique intrinsèque régissant chaque projet auquel on souhaite donner une chance d'aboutir, les reculs de la biodiversité impliquent qu'au-delà de cet aspect, des mesures anticipatrices s'imposent néanmoins. Au moment de l'EIE, on ne dispose cependant pas d'informations suffisantes pour pouvoir procéder à une telle évaluation. Pour y remédier, des

orientations et une collecte d'informations sont nécessaires. En vertu de la directive sur les émissions industrielles, l'évaluation de la consommation de matières premières, de ressources naturelles et d'énergie dans le cadre d'investissements productifs est couverte par la procédure d'autorisation intégrée, mais celle-ci fait l'impasse sur la dégradation de la biodiversité.

4.9 Le CESE soutient le droit des citoyens d'accéder aux informations et de participer au processus d'EIE. Il demande néanmoins que les règles de procédure régissant l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement soient conçues de telle sorte à éviter que les dispositions de la directive EIE ne soient appliquées de manière abusive à des fins de corruption ou de prolongation inutile des délais. Il est tout à fait inacceptable que l'adoption d'une décision dure vingt-sept mois et cela porte préjudice à l'UE en tant qu'espace économique propice aux nouveaux investissements.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

<sup>(3)</sup> RÉFÉRENCE: travaux du TEEB et «Accounting for ecosystem services», etc. Voir [www.teebweb.org](http://www.teebweb.org)

## ANNEXE I

**à l'avis du Comité économique et social européen**

Les paragraphes suivants de l'avis de la section ont été modifiés pour tenir compte des amendements adoptés par l'assemblée, mais ont obtenu plus d'un quart des voix exprimées (article 54, paragraphe 4 du règlement intérieur):

**Paragraphes 1.1 et 3.1 (mis aux voix ensemble)**

*Le Comité se félicite que le concept d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) ait contribué à améliorer la situation de l'environnement dans les États membres et dans l'ensemble de l'UE. Ce concept est un instrument intersectoriel de la politique environnementale et du système juridique de l'UE et des États membres et il concrétise le cadre réglementaire de cette politique.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 55

Voix contre: 41

Abstentions: 19

**Paragraphe 1.2 et 3.3 (mis aux voix ensemble)**

*L'efficacité du processus d'adoption de décisions valables relatives à l'impact environnemental d'un projet dépend largement de la qualité des informations utilisées dans la documentation EIE et de la qualité du processus d'EIE. Cependant, la difficulté réside dans la manière dont les différentes personnes ayant pris part au processus perçoivent la notion de qualité. La qualité devrait être définie de manière objective et les exigences qui s'y rapportent devraient être définies conformément au principe de proportionnalité, c'est-à-dire selon la qualité et l'ampleur des informations disponibles au stade de la procédure territoriale. En plus de la qualité des informations, il convient d'exiger que les responsables de la procédure, et notamment ceux qui siègent au sein des autorités chargées de délivrer les autorisations, possèdent et ne cessent d'améliorer les compétences nécessaires.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 65

Voix contre: 44

Abstentions: 13

**Paragraphe 3.4**

*On ne saurait appliquer ici de modèle unique car il s'agit de l'interaction spécifique entre chaque projet proposé et son environnement; la souplesse en termes de proportionnalité des exigences doit jouer un rôle déterminant dans les procédures EIE effectives. Ce principe constitue en outre la condition essentielle pour améliorer la cohérence avec les autres instruments juridiques de l'UE et pour simplifier la gestion afin de réduire les charges administratives inutiles.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 68

Voix contre: 51

Abstentions: 11

**Paragraphe 4.6**

Le paragraphe suivant ne figurait pas dans l'avis de la section:

4.6 Certaines questions requièrent une attention particulière en vue d'un renforcement de la mise en œuvre, et notamment les suivantes:

— Garantir que les impacts sur la biodiversité ne passent pas au travers du processus d'évaluation. Souvent, les impacts sur la biodiversité se cumulent et ne sont pas détectés en raison de leur échelle bien qu'ils puissent être importants.

- Faire en sorte que la participation du public intervienne à un stade précoce du processus d'EIE.
- Clarifier les procédures pour intégrer les points de vue et l'expertise de parties tierces.
- Garantir l'indépendance et la qualité des déclarations et des évaluations relatives à l'environnement.
- Évaluation et procédures clarifiées pour les cas où l'atténuation proposée n'est pas efficace et où l'on relève des impacts négatifs significatifs sur l'environnement.
- Garantir la mise en œuvre des mesures d'atténuation proposées.

**Résultat du vote**

Voix pour: 70

Voix contre: 54

Abstentions: 8

**Paragraphe 4.7 (devient 4.8)**

*S'agissant de la proposition d'inclure une disposition relative à «l'adaptation de l'EIE aux nouveaux défis», le CESE considère qu'une telle extension du champ d'application de la directive doit être exclusivement limitée aux projets dont l'impact attendu sur les aspects de la protection de l'environnement qui font objet de l'évaluation est élevé et quantifiable. Le CESE préconise de prendre en compte les aspects suivants:*

**Résultat du vote**

Voix pour: 69

Voix contre: 52

Abstentions: 11

**Paragraphe 4.7.1 (devient 4.8.1)**

*En termes de biodiversité, les incidences d'un projet ne devraient être évaluées que lorsque l'impact de celui-ci sera d'une envergure au minimum régionale ou qu'il aura un impact à l'échelle locale sur une zone protégée par une législation spécifique (comme les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites NATURA 2000, etc.).*

**Résultat du vote**

Voix pour: 71

Voix contre: 56

Abstentions: 5

**Paragraphe 4.7.2 (devient 4.8.2)**

*Le changement climatique est un phénomène global, tandis que seuls quelques rares maîtres d'ouvrage peuvent évaluer leurs projets en termes d'impact global sur le changement climatique. C'est pourquoi il y a lieu d'appliquer ici le principe de proportionnalité. En matière de lutte contre le changement climatique, l'évaluation devrait par conséquent se concentrer sur les incidences directes réelles que peut avoir un projet donné sur le climat local (utilisation des sols, des ressources hydriques) ainsi que sur les incidences à l'échelle régionale. Le CESE attache également de l'importance à l'évaluation du potentiel d'atténuation de l'impact attendu (aux niveaux local, régional et global) du changement climatique.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 84

Voix contre: 53

Abstentions: 6

**Paragraphe 4.7.3 (devient 4.8.3)**

À cet égard, le CESE souligne que le critère proposé pour évaluer l'incidence d'un projet donné sur le changement climatique global, à savoir l'émission de gaz à effet de serre, n'est pas suffisant. Le Comité suggère par conséquent d'inclure, pour les projets de grande envergure, une évaluation de l'impact sur le changement climatique lors de la phase d'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et des programmes, conformément au principe de proportionnalité, et de renoncer à étendre le champ d'application de la directive EIE à la problématique du changement climatique global.

**Résultat du vote**

Voix pour: 74

Voix contre: 51

Abstentions: 7

**Paragraphe 4.7.5 (devient 4.8.5)**

Le CESE estime qu'au sein de la chaîne des procédures d'autorisation, l'évaluation du caractère économe de l'utilisation des ressources (naturelles) dans l'EIE est prématurée. L'utilisation économe des ressources constitue sans nul doute un principe économique intrinsèque régissant chaque projet auquel on souhaite donner une chance d'aboutir. De plus, au moment de l'EIE, on ne dispose pas d'informations suffisantes pour pouvoir procéder à une telle évaluation. En vertu de la directive sur les émissions industrielles, l'évaluation de la consommation de matières premières, de ressources naturelles et d'énergie dans le cadre d'investissements productifs est couverte par la procédure d'autorisation intégrée.

**Résultat du vote**

Voix pour: 78

Voix contre: 53

Abstentions: 6

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est, ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002»**

COM(2012) 371 final

(2013/C 133/08)

Rapporteur: **M. Mário SOARES**

Le Conseil, le 3 septembre 2012, et le Parlement européen, le 11 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 304, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-est, ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002»*

COM(2012) 371 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 29 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 89 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime pertinent et urgent de garantir la pérennité des espèces d'eau profonde et la protection des fonds marins. Le problème est complexe et il exige d'être traité sur la base de données complètes et d'une analyse scientifique approfondie. Il y a lieu d'adopter une approche préventive pour éviter que soient utilisés des engins de pêche dont l'impact est mal connu et qui seraient susceptibles de causer des dommages à long terme.

1.2 De plus, le CESE estime que toute modification devant être introduite en rapport avec ces types de pêche doit prendre en compte le principe de développement durable, tant environnemental que socioéconomique, dans la mesure où un grand nombre d'emplois, sur mer comme à terre, et en définitive la pérennité des communautés côtières, dépendent de ces activités. Toutes les parties prenantes devraient être associées aux consultations et aux négociations dans le cadre du développement de régimes de contrôle des opérations de pêche adéquats, de leur mise en œuvre et de leur application de façon coopérative.

1.3 De l'avis du CESE, inclure l'article sur le retrait des autorisations de pêche dans le chapitre consacré à ces autorisations, alors qu'il figure actuellement dans le chapitre sur le contrôle, renforcerait la cohérence de la proposition et permettrait d'éviter toute confusion éventuelle sur le rôle des observateurs scientifiques mentionnés dans cet article, lesquels ne doivent en aucun cas être perçus comme des contrôleurs.

1.4 Le CESE rappelle qu'il est nécessaire que toute mesure adoptée dans ce domaine soit fondée sur les résultats de la

recherche scientifique, méthode qui a donné jusque-là d'excellents résultats.

## 2. Historique du dossier

2.1 Dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), entreprise par la Commission européenne <sup>(1)</sup> et inaugurée avec le livre vert de 2009 <sup>(2)</sup>, sont introduites de nouvelles révisions des règlements qui couvrent la PCP dans des zones et/ou pour des espèces déterminées. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la proposition à l'origine du présent avis, laquelle pourrait dans une certaine mesure consister à intégrer dans les pêcheries en eau profonde de l'Atlantique Nord-est les modifications à caractère général introduites dans la PCP, et notamment le fait de baser l'activité de pêche sur les principes de développement durable et de recherche scientifique.

2.2 La révision du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 que contient la nouvelle proposition entend mettre en œuvre les résolutions adoptées par l'assemblée générale des Nations unies, en particulier les résolutions 61/105 et 64/72, qui demandent aux États et aux organisations régionales de gestion des pêches de garantir la protection des écosystèmes marins vulnérables situés en eau profonde contre les effets destructeurs de l'activité de pêche, afin de faire de l'exploitation raisonnable des ressources la règle générale de toute activité. D'autre part, la Commission reconnaît qu'il est nécessaire de corriger certains dysfonctionnements identifiés dans l'application du règlement actuel pendant sa période de validité.

<sup>(1)</sup> JO C 181 du 21 juin 2012, pp. 183-195.

<sup>(2)</sup> JO C 18 du 19 janvier 2011, pp. 53-58.

2.3 Durant la période intermédiaire, et eu égard aux problèmes qui ont été identifiés sur le terrain dans l'application du règlement (CE) n° 2371/2002, la Commission a publié des règles qui, dans une certaine mesure, ont rendu le règlement plus adéquat

2.4 À cet égard, il convient d'insister sur la communication du 29 janvier 2007, qui faisait référence aux stocks de poissons d'eau profonde et à la différence existant entre les TAC fixés et les captures réalisées, et soulignait que cet état de fait est dû en partie à l'absence d'une base solide de connaissances scientifiques, s'agissant tant des espèces énumérées dans le règlement que de la capacité réelle des flottes qui pêchent dans les eaux de l'Atlantique Nord-est, dont les quotas ont été fixés antérieurement à l'adoption du règlement concerné. Il y était par ailleurs jugé nécessaire d'assurer le suivi et le contrôle de ces activités de pêche, en tirant parti du système VMS (système électronique de surveillance des navires par satellite).

2.5 Le règlement (CE) n° 199/2008, qui créait un cadre européen pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche, reprenait dans une certaine mesure les propositions de la Commission visant à établir à un programme de l'UE pour concrétiser l'idée de gérer et contrôler la pêche sur une base scientifique.

2.6 Enfin, c'est le règlement (UE) n° 1262/2012 qui a établi pour 2013 et 2014 les possibilités de pêche concernant certains stocks de poissons d'eau profonde, répondant ainsi à l'obligation d'établir des plans de pêche pour des périodes de deux ans. En effet, il fixe les TAC et, ce qui est encore plus important, leur répartition.

### 3. Analyse de la proposition

3.1 Le constat initial de la proposition est que les résultats ne sont pas satisfaisants au regard des objectifs affichés par le règlement (CE) n° 2347/2002, notamment s'agissant de:

- la vulnérabilité de nombreux stocks d'eau profonde;
- les effets négatifs des chaluts de fond utilisés pour la pêche profonde dans les écosystèmes marins vulnérables;
- les niveaux élevés de captures indésirées;
- la difficulté de déterminer le niveau durable de la pression de pêche, faute d'avis scientifiques suffisants.

3.2 Le CESE estime que la prolifération de directives autour de ce thème depuis 2003, date d'entrée en vigueur du règlement, a pu occasionner aussi bien des dommages pour l'environnement que des préjudices économiques pour les navires de pêche; pour cette raison il est d'avis que la discussion de la

nouvelle proposition devrait adopter pour principe général de viser la simplification, la stabilité des règlements et la sécurité juridique pour les États membres et pour les acteurs économiques et sociaux concernés.

3.3 Les stocks de poissons d'eau profonde peuvent être aussi bien des espèces visées que constituer des prises accessoires dans le cadre d'autres types de pêche. L'objectif général de la proposition est de garantir autant que possible l'exploitation durable des stocks d'eau profonde tout en réduisant les incidences de la pêche profonde sur l'environnement, et d'améliorer la base d'informations servant à l'évaluation scientifique. La proposition prévoit, à titre d'instruments destinés à réaliser cet objectif, une série de mesures, qui sont énumérées ci-après.

#### 3.4 Exploitation durable des espèces d'eau profonde

3.4.1 En règle générale, les possibilités de pêche sont fixées de façon à respecter un taux d'exploitation compatible avec le rendement maximal durable pour les espèces concernées. Différentes mesures sont prévues pour respecter ce critère de durabilité: en premier lieu est établi un système d'autorisations de pêche dans lequel chaque opérateur est tenu d'indiquer son (ses) espèce(s) cible(s), parmi les espèces figurant dans les listes officielles. Le CESE constate que les listes de la proposition à l'examen, qui sont tirées des accords conclus au sein de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-est (NEAFC), sont plus étendues que les listes en vigueur, y compris s'agissant des pêcheries qui ne sont pas actuellement couvertes par le règlement concernant la pêche en eau profonde. En deuxième lieu, l'importance accordée à l'information scientifique est renforcée, bien qu'il convienne de souligner que la majorité des États membres possèdent des organismes et des milieux scientifiques qui ont réalisé un travail de modélisation utilisé pour pratiquer une pêche durable.

3.4.2 Les autorisations de pêche sont obligatoires pour les pêcheurs d'eau profonde, avec une règle interdisant l'utilisation de certains engins de pêche (chaluts de fond et filets maillants) après une période transitoire de deux ans. Les navires visant d'autres espèces peuvent accéder à ces zones moyennant une autorisation de pêche qui désigne les espèces d'eau profonde en tant que prises accessoires, jusqu'à un certain seuil.

3.4.3 À l'heure actuelle, certaines espèces (par exemple, la cardine ou la langoustine) ne peuvent être pêchées de manière viable qu'avec des chaluts de fond. L'interdiction de ces engins dans un délai très bref, sans qu'elle ait fait l'objet d'une négociation avec les parties intéressées, pourrait engendrer des pertes économiques et des pertes d'emplois dans le secteur concerné. Le CESE estime qu'une meilleure connaissance scientifique de ces espèces et le contrôle de leur pêche, combinés à d'autres mesures techniques et de soutien, permettraient une exploitation durable des pêcheries d'un point de vue environnemental, social et économique. À cet égard, il conviendrait de favoriser la diffusion de nouveaux engins offrant des solutions techniques qui permettraient de remplacer les actuels chaluts de fond par d'autres méthodes de pêche en eau profonde.

### 3.5 Base scientifique

3.5.1 Cet objectif est un critère constant de toute la politique commune de la pêche: sans connaissance scientifique du milieu marin et de ses habitats, il n'est pas possible de déterminer de taux d'exploitation compatibles avec leur utilisation. Il convient de gérer la pêche à partir des taux fixés pour le rendement maximal durable.

3.5.2 Dans l'avis consacré au livre vert, et dans les avis suivants consacrés au même sujet, le CESE s'est déjà prononcé en faveur d'une meilleure connaissance scientifique de l'environnement marin et de l'état des stocks, en proposant que les organisations régionales de la pêche (ORP) soient chargées de la coordination de la recherche et de la collecte de données.

3.5.3 Le CESE soutient de plus la proposition formulée dans l'avis relatif au financement de la politique commune de la pêche<sup>(3)</sup>, à savoir que la mise en œuvre de cette activité devrait être assurée par des organismes scientifiques indépendants, en collaboration avec les pêcheurs ou leurs organisations. Dans un même ordre d'idées, nous rappelons qu'il est nécessaire d'assurer une formation permanente pour améliorer le capital humain, notamment pour orienter de jeunes chercheurs vers le milieu marin.

### 3.6 Mesures techniques de gestion

3.6.1 Selon la proposition, les possibilités de pêche, qui peuvent actuellement s'établir soit en termes de limitation de l'effort de pêche, soit en termes de limites de capture, seraient désormais fixées exclusivement sous la forme de limitations de l'effort de pêche. À cet égard, le CESE rappelle qu'il estime que toute limitation devra être justifiée sur des bases scientifiques.

3.6.2 Les États membres mettront en place des mesures visant à éviter une augmentation tant de la capacité de capture globale des navires que des prises accessoires d'espèces vulnérables et à prévenir les rejets.

3.6.3 Afin d'éviter que les pêcheurs de l'UE, qui sont soumis à des quotas ou à des limitations de l'effort de pêche, ne subissent un traitement discriminatoire par rapport à leurs concurrents d'autres pays qui peuvent pêcher sans restriction, le CESE demande à la Commission de faire un effort soutenu pour conclure des accords régionaux de conservation de la ressource qui soient contraignants pour toutes les parties.

## 4. Observations particulières

4.1 Le CESE partage l'avis de la Commission sur les éléments suivants de la proposition:

- les écosystèmes et espèces d'eau profonde sont particulièrement vulnérables aux activités humaines;
- les pêcheurs coopèrent déjà avec les scientifiques à la recherche sur le milieu marin et les espèces marines d'eau profonde; de fait, des scientifiques sont régulièrement intégrés aux flottes de pêche;
- l'objectif principal de la proposition doit être de garantir l'exploitation durable des stocks d'eau profonde, tout en réduisant les incidences de la pêche profonde sur l'environnement; à cette fin, il conviendra d'améliorer les informations disponibles afin de pouvoir les utiliser comme base pour l'évaluation scientifique et l'élaboration des dispositions réglementaires sur l'utilisation de ces eaux;
- un régime d'attribution de licences pour la pêche en eau profonde constitue un instrument approprié pour contrôler la pratique de ce type de pêche.

4.2 D'autre part, le CESE reconnaît que les chaluts de fond peuvent constituer une menace tant pour les espèces d'eau profonde que pour les fonds marins des zones vulnérables. Toutefois, il ne convient pas de diaboliser ces équipements qui, bien utilisés, sont les seuls qui permettent d'exploiter certaines pêcheries sans en compromettre la pérennité. Le CESE préconise que soient établis des critères scientifiques pour définir les limites de l'utilisation des chaluts de fond.

4.3 En définitive, le CESE estime que la proposition va dans le bon sens, à condition de trouver un équilibre approprié entre la protection des habitats et des espèces vulnérables et l'exploitation durable des ressources d'un point de vue environnemental, social et économique. Aussi considère-t-il que l'interdiction des engins de pêche de fond (chaluts de fond et filets maillants) pourrait être disproportionnée si l'on ne tient pas compte des évaluations scientifiques.

4.4 Comme alternative à cette interdiction, le CESE préconise que soient appliquées les directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer de la FAO, lesquelles ont fait l'objet d'une évaluation positive des Nations unies à l'échelle internationale, et surtout dans l'Union européenne. De même, il apprécie que la Commission reconnaisse qu'il est nécessaire de fournir une aide financière pour le remplacement des engins de pêche et la formation des équipages, aide qui devra être adaptée à la situation de crise économique et sociale que traverse l'Europe.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

<sup>(3)</sup> JO C 299 du 4 octobre 2012, pp. 133-140.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro»**

COM(2012) 301 final

(2013/C 133/09)

Rapporteur: **M. DELAPINA**

Le 14 août 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Recommandation de recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro»*

COM(2012) 301 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 161 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite que soient définies des lignes directrices générales en matière de politiques économiques des États membres de la zone euro, en tant qu'elles constituent un cadre cohérent destiné à garantir l'approfondissement de l'intégration, ainsi qu'à améliorer la coordination et l'efficacité de cette dernière.

1.2 Le Comité approuve en outre que la formulation des recommandations et l'examen de leur mise en œuvre soient différenciés pays par pays. Cette approche permet de tenir compte des disparités des performances économiques et de la diversité des causes de la crise dans chaque État.

1.3 Le Comité souhaite toutefois exploiter l'occasion que lui fournit la formulation de recommandations en matière de mise en œuvre des grandes orientations de politique économique pour attirer l'attention sur les divers impératifs d'une réforme de la conception même de la politique économique, notamment dans la perspective de la reformulation desdites lignes directrices, prévue pour 2014. Il estime que le dosage des politiques qui prévaut actuellement est déséquilibré, en ce qu'il ne prête pas attention à l'importance que revêtent la demande et l'équité de la redistribution. Plusieurs signes semblent indiquer que divers efforts de réforme aboutissent à une stabilisation des marchés financiers, de sorte que l'approche suivie en matière d'action économique pourra désormais insister davantage sur les politiques de croissance et de création d'emplois. Le secteur bancaire et les marchés financiers n'ont cependant pas encore retrouvé totalement leurs capacités opérationnelles. D'autre part, la politique d'austérité n'autorise aucun programme expansionniste crédible en vue de réduire les dettes publiques et le chômage. Bien au contraire, la crise s'est aggravée: au lieu d'en sortir par la croissance, la zone euro a fait tant d'économies qu'elle s'est enfoncée dans une récession à double plongeon, dont les conséquences sont profondes, non seulement pour l'économie mais aussi et surtout sur le plan social. En négligeant

ces conséquences sur la société, on en arrivera, à long terme, à fragiliser davantage encore la croissance économique européenne.

1.4 Les efforts de stabilisation entrepris par les instances politiques nationales sont voués à l'échec s'ils sont sapés par les évolutions sur les marchés financiers et la spéculation. C'est pourquoi le Comité exige une reréglementation plus sévère de ces marchés qui s'étend également au système bancaire parallèle et soit coordonnée à l'échelon du G20, ainsi qu'un redimensionnement de la taille du système financier, de manière à le remettre en adéquation avec les besoins de l'économie réelle. Le CESE appelle de ses vœux une «renaissance de l'économie réelle» en Europe, au centre de laquelle l'activité entrepreneuriale reprendra le dessus sur les mobiles spéculatifs.

1.5 Un filet de sécurité solidaire et crédible, qui soit notamment fondé sur une confiance méritée, est de nature à garantir qu'une spéculation contre les pays en difficulté n'aura aucune chance d'aboutir et permettra ainsi à ces pays de réduire leurs coûts de financement. Des emprunts européens communs, ainsi qu'une dépendance moindre à l'égard des agences de crédit, pourraient également contribuer à faire baisser lesdits coûts de financement dans les pays en crise.

1.6 Résultant de toute une série de causes, comme les dépenses engagées pour soutenir les banques, les dispositions de relance et, dans certains pays, l'explosion des bulles spéculatives du logement et de la construction, les mesures destinées à assainir les finances publiques revêtent un degré d'urgence variable, d'où la nécessité de prévoir un éventail plus large et plus souple de calendriers pour leur application. En outre, elles doivent tenir compte des effets qu'elles produisent sur la demande et être articulées avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière de politique sociale et d'emploi. En effet, la croissance et l'emploi sont les clés d'un assainissement réussi. Un faible déficit budgétaire est avant tout la conséquence d'une évolution favorable de l'ensemble de l'économie et d'une saine gouvernance et non sa condition préalable.

1.7 Un assainissement budgétaire solide se doit d'être équilibré, de par l'attention qu'il portera à garder la balance égale entre ses effets sur l'offre et sur la demande, tout réservant un traitement égal au volet des recettes et à celui des dépenses. Le Comité fait observer avec insistance qu'un cadre intégré de politique budgétaire (une «union budgétaire») ne concerne pas seulement les dépenses des États mais couvre également leurs recettes. Le Comité demande que l'on repense dès lors non seulement les dépenses mais aussi les régimes fiscaux dans leur ensemble, en veillant à une juste répartition. Il indique à cet égard une série de mesures possibles en vue d'accroître le produit de l'impôt, dans l'objectif de préserver les moyens de financer au niveau souhaité les régimes de sécurité sociale et les investissements d'avenir dans le secteur public. En se fondant sur des analyses minutieuses des différents systèmes économiques au sein de l'UE, il serait souhaitable de tendre à une harmonisation des assiettes et des modes de calcul des impôts. Pareille harmonisation permettrait d'éviter des distorsions de concurrence au sein de l'Union, plutôt que d'accentuer une érosion des recettes publiques par une surenchère à la baisse de la fiscalité.

1.8 Le Comité lance un appel pressant pour que les effets multiplicateurs de la fiscalité soient réévalués à la lumière des recherches considérables qui ont été effectuées à ce sujet au niveau international et indiquent qu'en phase de récession, lesdits effets varient d'un pays à l'autre et ont des incidences nettement plus néfastes sur la croissance économique et l'emploi qu'on ne l'avait relevé jusqu'à présent. Un élément dont les instances politiques devraient tirer davantage parti est qu'en règle générale, les effets multiplicateurs négatifs sur les revenus et l'emploi qui résultent de mesures touchant aux recettes sont inférieurs à ceux des réductions des dépenses, en particulier lorsque ces dispositions agissant sur les rentrées affectent des catégories de population moins portées à consommer. Cette démarche pourrait ainsi ouvrir des perspectives, grâce à des redéploiements neutres pour le solde budgétaire, de susciter de l'emploi et une demande, en libérant des moyens en faveur de mesures expansionnistes, telles que des programmes de formation et d'emploi, des investissements dans les industries, la recherche et les services sociaux. De surcroît, cette démarche favorise le rétablissement de la confiance des entreprises et des consommateurs, qui revêt une nécessité urgente.

1.9 Par ailleurs, de telles mesures expansionnistes permettraient tout particulièrement de stimuler les importations dans les pays en excédent. Il serait plus efficace encore de coordonner ces actions dans toute l'UE, car les importations vers la zone euro prise globalement, c'est-à-dire en provenance de pays tiers, atteignent un montant nettement plus faible que celles de chacun de ses États membres pris isolément.

1.10 Lorsque l'on s'emploie à corriger les déséquilibres économiques extérieurs, l'indispensable impératif de symétrie requiert que les pays en excédent distribuent les profits tirés de leurs exportations sous forme d'une amélioration du bien-être de larges couches de la population. De cette manière, ces pays augmenteraient leur demande intérieure effective, qui contribuerait également à réduire leurs «déficits d'importations».

1.11 Indépendamment du remaniement qu'il convient d'opérer dans le dosage des différentes politiques macroéconomiques, des réformes structurelles conçues de manière à être socialement acceptables peuvent également conforter la demande et améliorer la compétitivité de l'économie.

1.12 En règle générale, il n'est pas approprié, lorsque l'on s'attache à corriger les déséquilibres économiques extérieurs, de se focaliser sur la compétitivité par les prix, qui est bien souvent associée à l'exigence de modération salariale. Adopter une démarche restrictive sur les salaires en vue de favoriser les exportations simultanément dans tous les pays de la zone euro produit non seulement des effets lourds de conséquences du point de vue de la redistribution de la richesse mais réduit également la demande globale et enclenche une spirale infernale, où tous les pays se retrouvent perdants.

1.13 Le Comité réitère sa revendication d'une politique salariale qui utilise pleinement les marges de manœuvre que permet la productivité et il rejette les prescriptions et les interventions tout à fait inacceptables de l'État dans la sphère politique autonome de la négociation des conventions collectives.

1.14 D'autres facteurs de coût, souvent plus déterminants que les salaires, sont généralement négligés. De surcroît, l'importance que revêtent les éléments autres que les prix pour la compétitivité est occultée. Dans la concurrence mondiale, l'Europe ne peut réussir que «par le haut», grâce à une stratégie de haute valeur ajoutée et de qualité. Une stratégie «par le bas», de compétition effrénée avec les autres régions du monde pour réduire les coûts, serait vouée à l'échec.

1.15 Grâce aux stabilisateurs automatiques des systèmes de sécurité sociale, le modèle social européen a, d'une manière générale, favorisé la gestion de la crise, en soutenant la demande et la confiance. Affaiblir ce dispositif risquerait de faire basculer l'Europe dans une profonde dépression, semblable à celle vécue dans les années trente du siècle dernier.

1.16 De manière générale, le Comité plaide en faveur d'un renforcement du rôle des partenaires sociaux à l'échelon national et européen, ainsi que d'une coordination plus poussée des politiques salariales dans toute l'Europe, par exemple grâce à une revalorisation du dialogue macroéconomique, qui devrait également être instauré dans la zone euro. Il conviendrait que la reformulation des lignes directrices tienne compte du constat que les États où le dialogue social fonctionne ont été mieux à même que les autres d'amortir les effets de la crise.

1.17 En outre, le Comité demande d'ores et déjà que les partenaires sociaux et les autres organisations représentatives de la société civile soient associés aussi précocement et complètement que possible à l'élaboration des politiques. Les changements et les réformes nécessaires n'auront de perspectives de succès et ne pourront être acceptés que si la répartition des charges apparaît équitable.

1.18 En résumé, on peut poser les constats suivants: l'Europe a besoin d'un nouveau modèle de croissance, qui ait pour traits marquants de lutter contre l'inacceptable chômage et de dégager les marges suffisantes pour les investissements d'avenir et ceux de type social et écologique, qui induisent croissance et demande. En procédant à des redéploiements budgétaires et en garantissant une assiette suffisante à la fiscalité tout en veillant à une répartition équitable, il y a lieu de renforcer les structures sociales, afin d'accroître la force productive et de conforter la demande et la confiance. Un tel schéma de croissance permet également d'assainir durablement les comptes publics.

## 2. Contexte

2.1 La «recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union» a fixé des lignes directrices qui resteront inchangées jusqu'en 2014, afin que toute l'attention puisse se porter sur leur mise en œuvre, à savoir:

- ligne directrice n° 1: garantir la qualité et la viabilité des finances publiques,
- ligne directrice n° 2: résorber les déséquilibres macroéconomiques,
- ligne directrice n° 3: réduire les déséquilibres au sein de la zone euro,
- ligne directrice n° 4: optimiser le soutien à la recherche et au développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique,
- ligne directrice n° 5: favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre,
- ligne directrice n° 6: améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser et développer la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur.

2.2 À cette fin, la Commission européenne a présenté, en date du 30 mai 2012, sa nouvelle «recommandation de recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro», qui met à jour les recommandations relatives à l'orientation générale des politiques économiques dans la zone euro. Des recommandations par pays ont en outre été formulées pour chacun des vingt-sept États membres de l'Union. Le Conseil de l'Union européenne a adopté les documents correspondants le 6 juillet 2012.

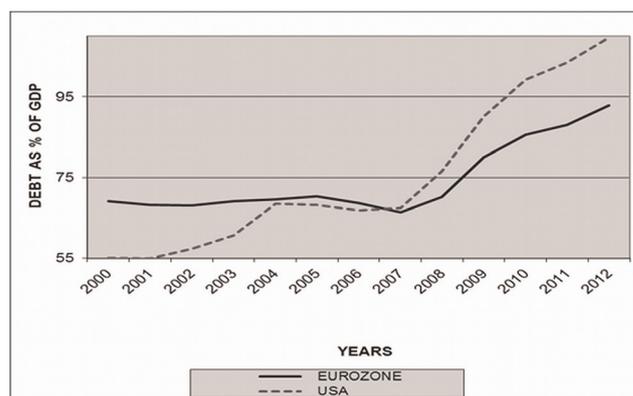
## 3. Observations générales

3.1 Le CESE salue les efforts déployés par la Commission afin de mettre en place un cadre cohérent destiné à garantir la coordination améliorée de la politique économique européenne qui s'impose de toute urgence. Pareille amélioration s'avère incontournable si l'on veut retrouver durablement le chemin de la croissance et de l'emploi. Il existe en effet un risque que des mesures qui sont peut-être pertinentes pour résorber les déséquilibres dans un État membre pris isolément se révèlent néanmoins contreproductives pour la zone euro dans sa totalité.

3.2 Il est dès lors nécessaire de développer une vision d'ensemble, une conception et une perception qui soient européennes. Aussi le Comité partage-t-il le point de vue de la Commission selon lequel une véritable coopération en matière de politique économique, du moins au sein de l'eurogroupe, passe par une intégration approfondie, ainsi que par une coordination renforcée et plus efficace. Il convient, dans ce domaine, de tenir compte des différences de performance économique entre les États membres (niveau et croissance du PIB, taux de chômage et tendances en la matière, montant et structure du déficit budgétaire et de l'endettement, sommes consacrées à la recherche et au développement, dépenses sociales, balance des paiements courants, approvisionnement énergétique, etc.).

3.3 La crise qui dure maintenant depuis 2008 a pris naissance aux États-Unis, avant de prendre une ampleur mondiale. Elle a eu pour effet de faire voir que l'union monétaire a une structure qui pêche par la confiance excessive qu'elle place dans les forces du marché et ne pare pas comme il le faudrait aux risques de déséquilibres. Comme l'atteste l'évolution des budgets publics dans l'ensemble de la zone euro jusqu'en 2008, ce n'est pas le manque de discipline budgétaire qui, de manière générale, est à l'origine de la crise.

Évolution de l'endettement rapporté au PIB en % (source: AMECO 2012/11)



3.4 Dans la moyenne de la zone euro, les déficits ou les niveaux d'endettement n'ont augmenté qu'à la suite, d'une part, de l'injection massive de fonds publics pour sauver le système financier et soutenir la demande et le marché du travail, qui s'étaient effondrés sous l'effet de la crise financière <sup>(1)</sup>, et, d'autre part, de la chute des recettes publiques, imputable en particulier au recul de l'emploi. Cette donnée revêt une importance particulière pour l'élaboration de stratégies de politique économique, sachant qu'un diagnostic erroné entraîne un traitement inadéquat. **Dès lors, le CESE se félicite fondamentalement que l'évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices s'effectue de manière différenciée pour chaque pays.** Il n'existe pas de solution universelle, car les causes de la crise diffèrent elles aussi radicalement d'un État membre à l'autre.

3.5 Le CESE tient, en tout état de cause, à profiter de l'occasion pour attirer l'attention sur la **nécessité de réformer la conception de la politique économique.** Cette démarche s'impose non seulement dans le cas des examens annuels mais revêt également une importance particulière pour la prochaine version des lignes directrices relatives aux politiques économiques en 2014.

3.6 L'Europe en était en 2012 à sa cinquième année de crise. Peu après la définition des lignes directrices actuellement en vigueur, la Commission européenne tablait encore, dans l'édition 2010 de ses prévisions d'automne pour la zone euro, sur une croissance du PIB de 1,6 % et un taux de chômage de 9,6 % en 2012. Cette année-là, la zone euro a en fait été plongée dans la récession, et le taux de chômage y a dépassé les 11 %. Dans certains pays, il a même atteint des valeurs de quelque 25 %.

3.7 Par contraste, avec des taux autour de 2 %, l'économie des États-Unis affiche une croissance, certes modérée, mais continue, soutenue par une politique monétaire résolument et invariablement expansionniste, ainsi que par la démarche de politique sociale et budgétaire du gouvernement. La consommation, les investissements et la production industrielle se développent vigoureusement, de sorte que le taux de chômage est nettement inférieur au pic atteint en octobre 2009 <sup>(2)</sup>.

3.8 Alors que la nécessité d'un renforcement actif de la demande intérieure et d'une réglementation des marchés était reconnue par le plan européen de relance économique de l'année 2008, encore marquée dans sa totalité par le brutal effondrement économique qui a suivi la faillite de la banque Lehman Brothers, la politique économique n'a pas tardé à revenir à son tropisme traditionnel. La mise en garde formulée à maintes reprises, y compris par le CESE, pour souligner que l'Europe devait sortir de cette crise en menant une politique de croissance au lieu d'en déclencher une nouvelle par l'application

d'une politique d'austérité est restée lettre morte et la récession à double creux tant redoutée est dès lors devenue réalité.

3.9 En premier lieu, l'échec de la politique économique européenne tient à son incapacité à stabiliser les marchés financiers. Leur forte variabilité, les écarts élevés entre les taux d'intérêts, le niveau excessif qu'ils atteignent pour le long terme et l'important volant de liquidités conservé par les banques montrent qu'en dépit des ébauches d'avancées importantes vers une union bancaire, le système financier n'a pas encore pleinement recouvré sa capacité opérationnelle. L'incertitude qui en résulte pour les entreprises et les consommateurs continue de freiner les perspectives de croissance.

3.10 En second lieu, la politique économique n'a pas su combattre le déficit de demande interne et externe. Le durcissement spectaculaire des objectifs de politique budgétaire fixés aux États membres ainsi qu'un passage extrêmement prématuré et trop radical à une politique budgétaire restrictive, opéré de surcroît simultanément dans tous les pays, ont eu pour effet d'affaiblir toutes les composantes fondamentales de la demande intérieure. De plus, il est évident que les impulsions de croissance provenant de la demande extérieure restent enserrées dans des limites étreintes lorsque les principaux partenaires commerciaux, à savoir les autres États membres de l'Union, suivent une ligne d'austérité analogue. À l'affaiblissement de la demande intérieure vient donc se superposer le rétrécissement mutuel des débouchés à l'exportation.

3.11 Le **dosage actuel des politiques macroéconomiques** est déséquilibré, en ce qu'il néglige la dimension de la demande et les effets liés à la redistribution. Il ne fait que surenchérir sur la politique qui a déjà mené la stratégie de Lisbonne à l'échec, pour avoir omis de tenir compte de la demande intérieure déficiente dans de grands États membres clés et des inégalités croissantes de redistribution. Cette politique se concentre unilatéralement sur l'assainissement budgétaire, ainsi que sur une stratégie de réduction des coûts visant à accroître la compétitivité par les prix. Certes, le Comité se félicite que la Commission exige un assainissement des finances publiques qui soit propice à la croissance et sur lequel elle insiste également dans ses documents ultérieurs et dans l'examen annuel de la croissance 2013 <sup>(3)</sup>. Toutefois, cet impératif ne semble exister que sur le papier, car jusqu'à présent, les données empiriques n'attestent aucunement qu'il ait été traduit sur le terrain.

3.12 En conséquence, la politique économique menée à l'échelon européen n'a pas réussi à introduire des mesures propres à favoriser, dans le cadre d'un programme expansionniste crédible, la réduction simultanée des dettes publiques et du chômage. La politique de coupes sombres dans les dépenses de l'État, notamment celles liées à l'État-providence, et l'augmentation des impôts les plus généralisés produisent des effets désastreux sur des économies qui se trouvent d'ores et déjà en phase de contraction. Cette démarche réduit les revenus disponibles et, donc, la demande induite par la consommation, ainsi que la

<sup>(1)</sup> À cet égard, l'on peut trouver une description plus détaillée et différenciée de la genèse de la crise financière et économique, JO C 182, du 4 août 2009, p. 71, 2<sup>e</sup> partie.

<sup>(2)</sup> Voir les prévisions publiées par la Commission à l'automne 2012.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 750 final.

production et l'emploi. La politique d'austérité amoindrit ainsi les recettes fiscales dans une bien plus large mesure qu'initialement supposé<sup>(4)</sup>, comme le FMI lui-même a dû le concéder dans ses prévisions les plus récentes. Cette situation a aggravé la récession d'un cran, avec pour effet, au final, de creuser encore les déficits budgétaires en un cercle vicieux dont l'issue est pour l'instant incertaine. Son coût économique et social élevé se manifeste sous la forme d'une hausse massive du chômage.

3.13 Compte tenu, principalement, des coûts engendrés par le soutien fourni aux banques, les politiques de relance et, dans certains pays, l'explosion des bulles spéculatives du logement et de la construction, il est évident que des trajectoires d'assainissement qui soient plus ou moins accentuées selon l'État membre concerné sont nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques. Le CESE signale toutefois que les plans de réduction de la dette publique doivent être compatibles avec la relance économique et les objectifs en matière sociale et en matière d'emploi qui ont été définis dans la stratégie Europe 2020. La croissance et l'emploi sont les clés de voûte d'un assainissement réussi, alors que les mesures d'austérité radicales peuvent aller jusqu'à entraîner une augmentation du ratio d'endettement, en sus de profondes fractures sociales.

3.14 Bien que dans le cadre du présent avis, le Comité se concentre principalement sur les aspects liés au dosage des politiques macroéconomiques, cette attention ne diminue en rien l'importance que revêtent les **réformes structurelles**. Des réformes structurelles socialement acceptables doivent notamment contribuer à renforcer la demande et l'efficacité dans des domaines tels que la fiscalité, l'approvisionnement énergétique, l'administration, l'éducation, la santé, le logement, les transports et les retraites, étant entendu qu'il s'impose à cet égard de tenir compte des différences de compétitivité entre les différents pays.

3.15 Les politiques régionale et structurelle devraient elles aussi mettre l'accent sur l'accroissement de la productivité, afin de favoriser la modernisation ou le développement d'une économie durable fondée sur l'industrie et les services. D'une manière générale, on a pu relever que les pays dont l'économie réserve une place plus importante à l'industrie ont été moins touchés par la crise et ce constat plaide en faveur de stratégies d'industrialisation appropriées.

3.16 Néanmoins, le Comité entend élargir l'interprétation prédominante, généralement assez restrictive, qui est donnée à la notion de «réforme structurelle». Ainsi, l'appel aux réformes structurelles devrait porter également sur la structure de la réglementation des marchés financiers, le mécanisme de coordina-

tion des systèmes fiscaux et la structuration des dépenses et recettes publiques.

#### 4. Observations spécifiques

##### 4.1 Système financier

4.1.1 Le CESE partage le point de vue de la Commission, quand elle souligne l'importance que revêtent la stabilisation du système financier et son fonctionnement sans heurt. En effet, la condition essentielle pour le succès de toute démarche visant à surmonter et à éviter les crises est de veiller à ce que les marges de manœuvre de la politique économique ne soient ni minées, ni compromises par la spéculation sur les marchés financiers. En conséquence, il est nécessaire que les marchés financiers (y compris le secteur bancaire parallèle), lesquels représentent une source de déstabilisation potentielle plus forte qu'un manque de compétitivité, soient soumis à une surveillance dont la structure soit claire et efficace et à une réglementation plus sévère. Pour prévenir les risques de manœuvres d'évitement, il conviendrait que les mesures prises à cet égard soient coordonnées dans l'enceinte du G20. Les marchés financiers doivent être ramenés à une taille raisonnable et se mettre à nouveau au service de l'économie réelle et non se dresser en concurrent par rapport à elle<sup>(5)</sup>.

4.1.2 Pour réduire les coûts de financement des États en crise, artificiellement gonflés par la spéculation, il convient de s'efforcer de diminuer la dépendance vis-à-vis des agences de notation privées. Par ailleurs, un filet de sécurité solidaire crédible, fondé notamment sur une confiance méritée, serait susceptible de garantir que toute spéculation contre les pays en difficulté est dénuée d'intérêt et, ainsi, de l'empêcher. Plusieurs avancées importantes ont été accomplies en ce sens il y a peu (nouveau plan de rachat de dette publique de la BCE, entrée en vigueur définitive et fonctionnement à plein régime du mécanisme européen de stabilité, etc.). À condition d'être bien encadrée, l'émission d'obligations européennes communes peut contribuer elle aussi à alléger la situation budgétaire des pays en crise<sup>(6)</sup>.

4.1.3 Le Comité fait observer qu'il est nécessaire de rompre le lien entre les banques commerciales et la dette publique. En outre, il y a lieu d'inverser la tendance à la compartimentation et à la renationalisation des marchés financiers, en stabilisant ce secteur d'activité. Une autre démarche susceptible de contribuer, tant à l'échelon national qu'europeen, à cette stabilisation serait d'intensifier les efforts déployés pour établir une union bancaire<sup>(7)</sup>, en couplant ce processus à des instruments efficaces de redressement et de la résolution des établissements de crédit.

<sup>(4)</sup> Les perspectives de l'économie mondiale du FMI, publiées le 9 octobre, font état de coefficients multiplicateurs des dépenses devant osciller entre 0,9 et 1,7 au cours de la crise, alors que l'estimation de départ était d'environ 0,5 (cf. FMI 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>).

<sup>(5)</sup> JO C 11 du 15.1.2013, p. 34.

<sup>(6)</sup> S'agissant du débat sur les obligations de stabilité, les euro-obligations, les emprunts obligataires pour le financement de projets etc., se référer aux JO C 299, du 4 octobre 2012, p.60, et JO C 143, du 22 mai 2012, p. 10.

<sup>(7)</sup> JO C 44 du 15.2.2013, p. 68.

## 4.2 Budgets publics

4.2.1 Pour obtenir un assainissement budgétaire solide, il importe de veiller non seulement à l'équilibre entre les effets sur l'offre et ceux sur la demande mais également à tenir la balance égale entre le volet des dépenses et celui des recettes. Par ailleurs, le facteur travail subit une pression disproportionnée dans bon nombre de pays. Il convient dès lors de repenser non seulement les dépenses mais aussi le système fiscal dans son ensemble, en prenant dûment en compte la question d'une répartition équitable entre différents types de revenus et de patrimoines. À cet égard, il s'impose également de solliciter une contribution appropriée de ceux qui ont largement tiré profit des dysfonctionnements des marchés financiers et des plans de sauvetage des banques financés sur les deniers du contribuable.

4.2.2 Du côté des recettes, il existe toute un ensemble de pistes d'action pour satisfaire à la nécessité d'élargir la base fiscale, telles que l'introduction d'une taxe sur les transactions financières, maintes fois prônée par le Comité<sup>(8)</sup>, l'instauration de taxes énergétiques et environnementales, la suppression des paradis fiscaux<sup>(9)</sup>, une lutte résolue contre la dissimulation fiscale, la taxation des grandes fortunes, de l'immobilier et des successions, l'imposition des banques en vue de l'internalisation des coûts externes<sup>(10)</sup> ou encore l'harmonisation des assiettes et des systèmes de calcul de l'impôt pour éliminer les distorsions de concurrence au sein de l'Union, en lieu et place de la course à l'abaissement de la fiscalité qui a été privilégiée jusqu'ici et accélère l'érosion des recettes publiques. On omet trop souvent de prendre en considération qu'un cadre budgétaire intégré (une «union budgétaire») ne se limite pas au volet des dépenses publiques mais s'étend également à celui des recettes.

4.2.3 Dans bon nombre d'États membres, il s'impose par ailleurs de donner nettement plus d'efficacité au système de collecte de l'impôt.

4.2.4 L'approche classique de l'assainissement budgétaire consiste à réduire les dépenses publiques. Pourtant, supposer que la diminution desdites dépenses est une démarche plus prometteuse que l'augmentation des recettes reste un dogme non démontré. Les expériences concrètes dans des pays en crise comme la Grèce prouvent qu'il était illusoire de tabler sur des «effets non keynésiens». En effet, lorsque la demande intérieure dans l'ensemble de l'union monétaire est affaiblie par une politique d'austérité, les coupes opérées dans les dépenses publiques n'exercent pas cet effet d'attraction qui fait affluer l'investissement privé sous l'effet d'une confiance accrue. En outre, l'impact des réductions des dépenses consacrées, par exemple, aux systèmes sociaux ou aux services publics, se traduit généralement par une régression, en ce qu'elles accentuent les inégalités de redistribution et freinent la consommation. Par ailleurs, il existe des marges d'action s'agissant de diminuer certaines dépenses improductives, comme dans le domaine de la défense.

4.2.5 L'action politique devrait plutôt jouer sur les grandes différences entre les effets multiplicateurs que les diverses mesures de politique budgétaire exercent sur les revenus et l'emploi. La quasi-totalité des études empiriques montrent que dans le cas des mesures fiscales, ils sont inférieurs à ceux produits par des mesures centrées sur les dépenses. Une politique d'accroissement ciblé des recettes publiques permettrait ainsi de dégager les fonds nécessaires de toute urgence, par exemple pour lancer des programmes en faveur de l'emploi, visant en particulier les jeunes.

4.2.6 Une telle redistribution sans incidence sur le solde budgétaire créerait directement de l'emploi et de la demande sans grever les budgets publics. Outre leurs répercussions positives sur l'économie nationale, ces mesures, surtout si elles sont prises par des pays en excédent, donneraient également une impulsion expansionniste à l'ensemble de l'union monétaire en stimulant les importations.

4.2.7 Il serait plus efficace encore de coordonner ces actions dans toute l'UE, car les importations vers la zone euro prise globalement, c'est-à-dire en provenance de pays tiers, atteignent un montant nettement plus faible que celles de chacun de ses États membres pris isolément.

## 4.3 Déséquilibres extérieurs

4.3.1 Face à une productivité défailante dans un État membre donné et aux problèmes de financement privé et public qui en résultent, il est nécessaire d'examiner l'évolution de la balance des paiements courants et de ses composantes afin de pouvoir agir ou réagir à temps. Lorsque l'on s'emploie à corriger les déséquilibres de la balance commerciale, il convient cependant de prendre en considération la symétrie qui existe en la matière, les exportations d'un pays constituant les importations d'un autre. Aussi la résorption d'un déséquilibre ne peut-elle prendre exclusivement la forme de mesures de réduction dans les seuls pays en déficit: il convient également d'inviter les pays en excédent à stimuler leurs importations, par un renforcement de leur demande intérieure, et à réduire en quelque sorte leur «déficit d'importations».

4.3.2 Du point de vue européen, le secteur de l'énergie fait tout particulièrement figure d'exception, dans la mesure où il s'avère que la balance commerciale de tous les États membres de l'Union est largement déficitaire dans ce domaine<sup>(11)</sup>. Une reconfiguration du marché intérieur européen dans un sens écologique devrait permettre de réduire sa dépendance aux importations de combustibles fossiles, grâce à l'exploitation en son sein de sources d'énergie de substitution propres. En outre, le secteur de l'énergie solaire offre, dans la frange méridionale de l'UE, une possibilité d'améliorer les soldes commerciaux intra-européens.

<sup>(8)</sup> En dernier lieu dans le JO C 181 du 21 juin 2012, p. 55.

<sup>(9)</sup> JO C 229, du 31 juillet 2012, p. 7.

<sup>(10)</sup> C'est-à-dire de s'assurer qu'à l'avenir, le contribuable n'aura pas à supporter le coût des crises bancaires.

<sup>(11)</sup> Pour l'UE à vingt-sept membres, ce déficit a atteint 2,5 % du PIB en 2010.

4.3.3 Dans la lutte contre les déficits extérieurs, une importance démesurée est généralement accordée à la compétitivité par les prix. Or il serait périlleux de mettre uniquement l'accent sur celle-ci: appliquée simultanément à tous les pays, la recette du «modèle allemand» (modération salariale pour favoriser les exportations ou freiner les importations), ne peut enclencher qu'un nivellement par le bas, eu égard à la large place occupée par le commerce intérieur au sein de la zone euro.

4.3.4 L'évolution hétérogène des coûts salariaux unitaires passe généralement pour être l'une des causes principales de la crise et cette perception est à l'origine des appels en faveur de leur réduction. Indépendamment des lourds effets redistributifs, propres à affaiblir la demande, qui résultent d'un abaissement du niveau des salaires, cette approche néglige par ailleurs aussi d'autres facteurs de coût pertinents, tels que les prix de l'énergie, des matériaux et des financements <sup>(12)</sup>.

4.3.5 À titre d'exemple, on fera observer que dans la période d'avant-crise, les coûts salariaux unitaires réels avaient diminué entre 2000 et 2007 au Portugal, en Espagne et en Grèce <sup>(13)</sup>. De toute évidence, l'augmentation nominale excessive des bénéfices a concouru tout autant à la hausse des prix que l'augmentation du salaire nominal.

4.3.6 Aujourd'hui comme hier, près de 90 % de la demande totale dans l'UE émane de ses États membres. S'agissant de l'évolution salariale, le CESE maintient donc le point de vue qu'il avait exprimé dans son avis sur l'examen annuel de la croissance 2011: «Une politique salariale adéquate constitue un élément central de la stratégie de lutte contre la crise. Une approche consistant à aligner la hausse des salaires sur l'accroissement de la productivité dans l'économie nationale dans son ensemble garantit, d'un point de vue macroéconomique, l'équilibre entre une augmentation suffisante de la demande et le maintien de la compétitivité des prix. Les partenaires sociaux doivent dès lors s'efforcer d'éviter les modérations salariales dans le cadre d'une politique protectionniste et d'adapter la politique salariale à la productivité <sup>(14)</sup>.»

4.3.7 En outre, l'importance que les facteurs autres que les prix revêtent pour la compétitivité <sup>(15)</sup> est sous-estimée la plupart du temps. À cet égard, on renverra à la définition de la compétitivité proposée par la Commission européenne, qui la décrit comme étant «la capacité d'une économie à assurer de façon durable à sa population un taux d'emploi élevé et un niveau de vie élevé et en progression <sup>(16)</sup>».

4.3.8 En raison notamment de la forte augmentation de la charge de la dette publique, le compte des revenus des investissements prend une importance croissante dans les États en

crise. De ce fait, l'on ne saurait limiter l'analyse des déséquilibres à la seule évolution de la balance commerciale.

#### 4.4 *Modèle social européen et dialogue social*

4.4.1 Le modèle social européen constitue pour l'Union européenne un avantage comparatif dans la concurrence mondiale. En effet, l'État-providence contribue également à la réussite économique, si l'on considère que les performances de l'économie, d'une part, et la réduction des inégalités sociales, d'autre part, loin de s'opposer, se soutiennent mutuellement.

4.4.2 Les stabilisateurs automatiques des systèmes de sécurité sociale de l'Europe l'ont aidée à surmonter la crise, y ont soutenu la demande et lui ont permis d'éviter de sombrer dans une dépression semblable à celle qu'elle avait vécue dans les années trente. Sur le plan psychologique, les systèmes de protection sociale jouent également un rôle très important, en ce qu'ils réduisent le risque d'émergence d'une épargne dictée par la peur et stabilisent ainsi la consommation.

4.4.3 Dans certains pays qui peuvent se prévaloir d'un dialogue social efficace, comme l'Autriche, l'Allemagne et la Suède, les partenaires sociaux ont puissamment contribué à atténuer le risque d'une montée du chômage consécutive à la baisse de la production, car en sus du soutien apporté par des mesures de politique économique et sociale, les conventions conclues entre les partenaires sociaux au niveau des entreprises et des secteurs d'activité ont fortement aidé à sauvegarder les contrats de travail existants, notamment par le recours au chômage partiel, l'apurement des heures supplémentaires, l'utilisation des droits à congés, le recours aux congés d'éducation, etc. Il conviendrait de tenir compte de ces expériences dans la nouvelle formulation des lignes directrices, ainsi que dans les rapports annuels par pays.

4.4.4 Les gouvernements européens sont invités à renforcer le rôle des partenaires sociaux à l'échelon européen et national. Il conviendrait d'aider ceux-ci à intensifier leurs efforts en faveur d'une coordination européenne de la politique salariale. De surcroît, il importe de s'employer à revaloriser le dialogue macroéconomique, lequel devrait également être mis en place pour la zone euro.

4.4.5 En tout état de cause, il y a lieu que même en période de crise, l'autonomie des partenaires sociaux soit garantie: la politique salariale doit être conçue dans le respect de l'autonomie des organisations patronales et syndicales habilitées à signer des conventions collectives. Il est inacceptable et l'on se doit de refuser qu'en la matière, l'État fixe des objectifs à atteindre, voire qu'il intervienne, en décrétant par exemple des réductions de salaires <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Ainsi, dans le secteur exportateur de l'Espagne, les coûts salariaux ne représentent que 13 % des coûts totaux. Source: Carlos Gutiérrez Calderón/ Fernando Luengo Escalonilla, «*Competitividad y costes laborales en España*» (Compétitivité et coûts du travail en Espagne), Estudios de la Fundación 49 (2011, <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio49.pdf>).

<sup>(13)</sup> Voir: Annuaire statistique de l'économie européenne, automne 2012.

<sup>(14)</sup> JO C 132, du 3 mai 2011, p. 26, paragraphe 2.3.

<sup>(15)</sup> JO C 132, du 3 mai 2011, p. 26, paragraphe 2.2.

<sup>(16)</sup> COM(2002) 714 final.

<sup>(17)</sup> JO C 132, du 3 mai 2011, p. 26, paragraphe 2.4.

4.4.6 Abstraction faite des partenaires sociaux, il s'impose de mettre également en relief le rôle important que jouent les autres organisations représentatives de la société civile, par exemple, des consommateurs. Dans les périodes de crise, elles sont tout particulièrement indispensables pour relayer les opinions des citoyens et être des parties prenantes du dialogue civil.

4.4.7 Les changements et les réformes nécessaires ne porteront leurs fruits qu'à la condition de parvenir à un bon équilibre entre les objectifs économiques et sociaux et que la répartition de la charge, entre les pays, les catégories de revenus, le capital et le travail, les secteurs, les différents groupes de population, etc., apparaisse équitable. L'équité et l'équilibre social sont la condition sine qua non pour que les mesures d'assainissement soient acceptées: les négliger met la cohésion sociale en péril et fait courir le risque d'une dangereuse montée du populisme et des sentiments d'hostilité envers l'UE. Aussi le Comité réitère-t-il son appel pour que les partenaires sociaux et les autres organisations représentatives de la société civile soient associés, au stade le plus précoce possible et aussi largement que faire se peut, à l'élaboration des politiques.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositifs médicaux, et modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) N° 178/2002 et le règlement (CE) N° 1223/2009»**

COM(2012) 542 final – 2012/0266 (COD),

sur la

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro»**

COM(2012) 541 final – 2012/0267 (COD)

et sur la

**«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Des dispositifs médicaux et des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro sûrs, efficaces et innovants dans l'intérêt des patients, des consommateurs et des professionnels de la santé»**

COM(2012) 540 final

(2013/C 133/10)

Rapporteur: **M. STANTIČ**

Le 15 octobre 2012 et le 22 octobre 2012, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 114 et 168, paragraphe 4, point c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositifs médicaux, et modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009»*

COM(2012) 542 final – 2012/0266 (COD).

Le 15 octobre 2012 et le 22 octobre 2012, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 114 et 168, paragraphe 4, point c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro»*

COM(2012) 541 final – 2012/0267 (COD).

Le 26 septembre 2012, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Des dispositifs médicaux et des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro sûrs, efficaces et innovants dans l'intérêt des patients, des consommateurs et des professionnels de la santé»*

COM(2012) 540 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 février 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 14 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souligne que la santé est une priorité majeure pour les citoyens d'Europe et réaffirme que les *dispositifs médicaux* (ci-après DM) <sup>(1)</sup> et les *dispositifs médicaux de diagnostic in*

*vitro* (ci-après DDIV) <sup>(2)</sup> jouent un rôle crucial dans la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies. Ils sont essentiels pour notre santé et pour la qualité de vie des personnes souffrant de maladies et handicaps et devant les gérer.

<sup>(1)</sup> Les dispositifs médicaux (DM) comprennent des produits tels que les bandes de fixation, les lentilles de contact, les prothèses auditives, les produits d'obturation dentaire, les prothèses de hanche, ainsi que des dispositifs sophistiqués tels que les appareils de radiographie, les stimulateurs cardiaques, etc.

<sup>(2)</sup> Les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (DDIV) comprennent des produits destinés à garantir la sécurité des tests sanguins, à détecter des maladies infectieuses (par exemple, le VIH), à suivre les pathologies (par exemple, le diabète) et à effectuer diverses analyses de sang.

1.2 Le CESE approuve la refonte du système réglementaire actuel par la Commission, qui ne se limite pas à simplifier le cadre en vigueur mais introduit des règles plus efficaces, en renforçant les procédures d'approbation avant commercialisation, et en particulier la surveillance après commercialisation. Eu égard au récent scandale des implants mammaires défectueux, qui a donné lieu à une résolution du Parlement européen en juin 2012, mais aussi à d'autres problèmes importants liés à des dispositifs médicaux à haut risque et à des implants, le CESE, tout comme le Parlement européen<sup>(3)</sup>, est favorable à ce que ces dispositifs soient également soumis à une procédure d'approbation avant commercialisation témoignant d'une haute qualité. Cette approche répond aux exigences des citoyens en matière de sécurité des patients et d'efficacité.

1.3 Avant leur mise sur le marché, les DM (produits de classe III et implants) et DDIV à haut risque doivent être soumis à une procédure d'approbation adéquate de haute qualité et uniforme au niveau de l'UE, qui démontre leur sécurité et leur efficacité et dont le solde positif de la balance risques-bénéfices est attesté par des résultats d'investigations cliniques témoignant d'une haute qualité. L'ensemble des résultats doivent apparaître dans une base de données centralisée et accessible. S'agissant des dispositifs médicaux et des DIV à haut risque déjà sur le marché, il convient de garantir qu'ils sont conformes à l'article 45 de la proposition de règlement, afin de démontrer leur sécurité et leur efficacité.

1.4 Le CESE soutient pleinement la forme juridique du «**règlement**» plutôt que de la «**directive**», car le règlement réduit les possibilités d'interprétations divergentes par les différents États membres; il garantit ainsi un traitement plus équitable des patients en Europe et des conditions de concurrence égales pour les fournisseurs.

1.5 Parallèlement à la sécurité, **l'accès rapide aux technologies médicales les plus récentes** constitue également un bénéfice important pour les patients. Des retards importants concernant l'accès à de nouveaux dispositifs causeraient un préjudice aux patients en réduisant leurs possibilités de choix de traitement (parfois au risque de leur vie), ou du moins les empêcheraient d'atténuer un handicap et d'améliorer leur qualité de vie.

1.6 Le CESE fait observer que les secteurs des DM et des DDIV, qui se caractérisent par une capacité élevée d'innovation et des emplois hautement qualifiés, représentent une partie importante de l'économie européenne et peuvent contribuer sensiblement à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et de ses initiatives phares. Par conséquent, une législation appropriée est essentielle, pas uniquement pour garantir le niveau le plus élevé possible de protection de la santé, mais également pour offrir un environnement innovant et compétitif

à l'industrie, dont 80 % des fabricants sont des petites ou moyennes entreprises, voire des microentreprises.

1.7 Le CESE est favorable à des procédures d'approbation témoignant d'une haute qualité pour les DM et DDIV à haut risque avant leur introduction sur le marché, leur sécurité et leur efficacité devant être attestées par des résultats de tests et d'investigations cliniques. Le Comité exprime cependant sa préoccupation face à l'introduction en Europe d'un système d'autorisation préalable centralisé, qui générerait de nouveaux retards dans les procédures d'approbation, empêchant les patients d'accéder rapidement aux dernières technologies médicales, augmentant considérablement les coûts pour les PME et mettant en péril leur capacité d'innovation.

1.8 Si l'on rehausse les exigences en matière d'approbation pour les DM et les DDIV, cela doit se faire de manière transparente et prévisible, sans nuire à l'efficacité du processus de réglementation ni hypothéquer les innovations futures.

1.9 Le CESE approuve l'introduction d'une **identification unique des dispositifs (IUD)** accompagnant chaque dispositif et permettant une identification plus rapide et une meilleure traçabilité. Le CESE serait également favorable à un **outil d'enregistrement centralisé (Eudamed)** pleinement opérationnel qui éliminerait les enregistrements multiples et réduirait sensiblement les coûts pour les PME.

1.10 Le CESE soutient le **renforcement de la position du patient**. Pour que soit assurée une garantie financière adéquate en cas de préjudice, la partie lésée devrait avoir le droit d'intenter une action directe et d'être complètement indemnisée. Lorsque le patient doit prouver qu'il a subi un préjudice du fait d'un dispositif médical défectueux, le fabricant devrait mettre à disposition dudit patient (ou du payeur tenu d'acquitter le coût du traitement) toute la documentation et les informations requises concernant la sécurité et l'efficacité du dispositif en question. En outre, le CESE demande à la Commission de garantir, par des mécanismes appropriés, le versement d'une indemnisation n'entraînant pas de hausse massive du prix des dispositifs médicaux.

1.11 Le CESE constate une **association plutôt faible de la société civile** dans le cadre réglementaire proposé. Le statut d'observateur accordé à la société civile dans les sous-groupes temporaires établis par le groupe de coordination en matière de dispositifs médicaux (GCDM) nouvellement créé n'est pas suffisant. Le CESE propose la mise en place d'un «**comité consultatif**» composé de représentants d'acteurs légitimes organisés au niveau européen. Ce comité devrait agir parallèlement au groupe de coordination en matière de dispositifs médicaux (GCDM) et travailler avec celui-ci, en conseillant la Commission et les États membres sur différents aspects de la technologie médicale et de la mise en œuvre de la législation.

<sup>(3)</sup> Résolution du 14 juin 2012 (2012/2621(RSP)); P7\_TA-PROV(2012)0262.

1.12 Le CESE rappelle la nécessité d'ajouter aux propositions de règlements des dispositions appropriées en matière d'**éducation et de formation des professionnels de la santé**, comme suite aux recommandations exprimées dans les conclusions du Conseil de l'UE sur l'innovation dans le secteur des dispositifs médicaux <sup>(4)</sup>.

1.13 **Pertinence par rapport à d'autres dossiers et organes** juridiques: Le CESE insiste sur la nécessité de veiller à une bonne interaction entre les nouvelles règles relatives aux performances cliniques des DDIV – diagnostics compagnons et celles qui seront mises en place à l'issue des discussions actuelles sur le nouveau cadre pour les essais cliniques de médicaments, conformément à la recommandation du récent avis du Comité <sup>(5)</sup>.

1.14 **Tests internes pour les DDIV:** Le CESE recommande que les principes d'évaluation des risques et bénéfiques d'un dispositif de santé s'appliquent à tous les produits, qu'ils soient commercialisés ou développés et utilisés uniquement à l'intérieur d'une institution (test interne).

1.15 Trois ans après l'entrée en vigueur des règlements, leur fonctionnement devrait faire l'objet d'un réexamen formel conjoint par les autorités et les acteurs concernés de la société civile, de manière à s'assurer de la réalisation de leurs objectifs.

## 2. Introduction et contexte

2.1 Les DM et les DDIV jouent un rôle crucial dans la prévention, le diagnostic, et le traitement des maladies. Ils sont essentiels pour notre santé et pour la qualité de vie des personnes souffrant de handicaps.

2.2 Les secteurs des DM et des DDIV représentent une partie importante et innovante de l'économie européenne. Leur chiffre d'affaires annuel s'élève à 95 milliards d'euros environ (85 milliards d'euros pour les DM et 10 milliards d'euros pour les DDIV), et ils investissent des montants considérables dans la recherche et l'innovation (7,5 milliards d'euros chaque année). Ils emploient plus de 500 000 personnes (principalement des professionnels hautement qualifiés) dans quelque 25 000 entreprises. Plus de 80 % d'entre elles sont des petites ou moyennes entreprises, voire des microentreprises.

2.3 Des changements démographiques et sociétaux rapides, d'immenses progrès scientifiques, ainsi que le récent scandale des implants mammaires en silicone défectueux <sup>(6)</sup> et les problèmes liés aux prothèses de hanche métal sur métal et à d'autres produits <sup>(7)</sup> ont tous entraîné et accéléré la nécessité d'un réexamen du cadre réglementaire actuel.

<sup>(4)</sup> JO C 202 du 8.7.2011, p. 7.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur le thème «Essais cliniques de médicaments à usage humain», JO C 44, du 15.2.2013.

<sup>(6)</sup> L'entreprise française Poly Implant Prothèse (PIP) a violé la loi en utilisant dans certains de ses implants une silicone industrielle non homologuée.

<sup>(7)</sup> [http://www.aok-bv.de/presse/medienservice/politik/index\\_06262.html](http://www.aok-bv.de/presse/medienservice/politik/index_06262.html)

2.4 Parmi les dispositifs médicaux à haut risque, les implants revêtent une grande importance. Ainsi, quelque 400 000 implants mammaires en silicone PIP ont été vendus dans le monde entier. De nombreuses femmes du Royaume-Uni (40 000), de France (30 000), d'Espagne (10 000), d'Allemagne (7 500) et du Portugal (2 000) se sont fait poser des implants mammaires en silicone PIP, dont le taux de rupture, sur 10 ans, atteint 10 à 15 % <sup>(8)</sup>. Rien qu'en Allemagne, environ 390 000 opérations ont été réalisées en 2010 afin de poser des endoprothèses de la hanche et du genou, dont un peu moins de 37 000 visaient à remplacer les articulations artificielles <sup>(9)</sup>.

2.5 Résumé des principales lacunes du système existant, selon le CESE:

- l'interprétation et la mise en œuvre de la réglementation diffère selon les États membres de l'UE, ce qui crée une inégalité entre les citoyens ainsi que des obstacles au marché unique;
- il n'est pas toujours possible de garantir la traçabilité des dispositifs médicaux jusqu'au fournisseur;
- les patients et les professionnels des soins de santé n'ont pas accès aux informations essentielles relatives aux investigations et aux preuves cliniques;
- l'absence de coordination entre les autorités nationales et la Commission;
- les lacunes réglementaires en ce qui concerne certains produits <sup>(10)</sup>;

## 3. Contenu essentiel du train de mesures proposé pour la révision du cadre réglementaire relatif aux dispositifs médicaux et dispositifs médicaux in vitro

3.1 L'ensemble de mesures se compose d'une communication <sup>(11)</sup>, d'une proposition de règlement relatif aux dispositifs médicaux <sup>(12)</sup> (remplaçant la directive 90/385/CEE concernant les dispositifs médicaux implantables actifs et la directive 93/42/CEE concernant les dispositifs médicaux), ainsi que d'une proposition de règlement relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro <sup>(13)</sup> (remplaçant la directive 98/79/CE relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro).

<sup>(8)</sup> PE, résolution du 14 juin 2012 (2012/2621(RSP)); P7\_TA-PROV(2012)0262.

<sup>(9)</sup> Communication du comité de direction fédéral de la caisse locale de maladie de l'assurance obligatoire (AOK) du 12.1.2012.

<sup>(10)</sup> Produits fabriqués à l'aide de cellules ou tissus humains non viables, tests génétiques, produits implantables à finalité cosmétique, etc.

<sup>(11)</sup> COM(2012) 540 final.

<sup>(12)</sup> COM(2012) 542 final.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 541 final.

3.2 Parmi les principales nouveautés des règlements proposés, citons:

- le champ d'application de la législation plus large et plus clair, qui couvre désormais les implants à fonction esthétique et les tests génétiques ainsi que les logiciels médicaux;
- la surveillance renforcée exercée par les autorités nationales sur les organismes d'évaluation (notifiés) afin de garantir une évaluation efficace des dispositifs avant leur commercialisation;
- la clarification des droits et des responsabilités des fabricants, des importateurs et des distributeurs;
- une base de données centralisée plus large sur les DM et les DDIV (EUDAMED), accessible aux professionnels des soins de santé, aux patients et en partie au grand public;
- une meilleure traçabilité des dispositifs tout au long de la chaîne d'approvisionnement, comprenant un système d'identification unique des dispositifs qui permet de réagir rapidement et efficacement à tout problème lié à la sécurité;
- des exigences plus strictes en ce qui concerne la preuve et l'évaluation cliniques pendant toute la durée de vie du dispositif;
- des dispositions plus strictes en matière de vigilance et de surveillance du marché;
- une meilleure coordination entre les autorités nationales, avec le soutien scientifique de la Commission, afin de garantir une application uniforme de la législation;
- l'alignement sur les lignes directrices internationales afin de mieux adapter les dispositifs médicaux au marché mondial.

3.3 Les secteurs des DM et des DDIV, qui se caractérisent par un degré élevé d'innovation et un potentiel de création d'emplois hautement qualifiés, peuvent contribuer sensiblement aux objectifs de la **stratégie Europe 2020**. Ces deux secteurs occupent une place centrale dans plusieurs initiatives phares, en particulier celles relatives à une stratégie numérique pour l'Europe<sup>(14)</sup> et à une Union de l'innovation<sup>(15)</sup>.

#### 4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient pleinement la forme du règlement, qui est directement applicable et élimine le risque de transpositions

et d'interprétations divergentes par les différents États membres. C'est une bonne façon d'améliorer l'égalité entre les patients dans toute l'UE et de créer des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs.

#### 4.2 Système d'approbation et procédures d'évaluation

4.2.1 Avant leur mise sur le marché, les DM (produits de classe III et implants) et DDIV à haut risque doivent être soumis à une procédure d'approbation adéquate de haute qualité et uniforme au niveau de l'UE, ce qui démontre leur sécurité et leur efficacité et dont le solde positif de la balance risques-bénéfices est attesté par des résultats d'investigations cliniques témoignant d'une haute qualité. L'ensemble des résultats doivent apparaître dans une base de données centralisée et accessible. S'agissant des dispositifs médicaux et des DIV à haut risque déjà sur le marché, il convient de garantir qu'ils sont conformes à l'article 45 de la proposition de règlement, afin de démontrer leur sécurité et leur efficacité.

4.2.2 Dans ce contexte, le CESE approuve le renforcement du cadre réglementaire existant pour les dispositifs médicaux à haut risque, qui est basé sur le concept d'évaluation de la conformité et sur des instances de réglementation décentralisées, comme le prévoient les propositions de règlement. Le CESE est favorable à des exigences plus strictes pour l'obtention d'un certificat de conformité, sur le plan de la documentation et des autres conditions, notamment les données précliniques et cliniques, les évaluations et investigations cliniques, l'analyse du rapport risques-bénéfices, etc<sup>(16)</sup>. De telles exigences sont de nature à relever significativement les normes d'approbation en vigueur dans l'UE, sans trop obérer la rapidité d'accès à de nouveaux produits.

4.2.3 Le CESE soutient fermement la mise en place de procédures d'approbation avant commercialisation strictes et de haut niveau mais exprime sa préoccupation face à l'introduction en Europe d'un système d'autorisation préalable centralisé comparable à ce qui existe aux États-Unis. Un tel système générerait des retards dans les procédures d'approbation. Pour les patients, cela se traduirait par un délai plus long pour accéder aux dernières technologies médicales susceptibles de sauver des vies. D'autre part, un système d'autorisation préalable centralisé aurait des retombées négatives sur la plupart des PME européennes actives dans le secteur des DM en ce qu'il augmenterait considérablement leurs coûts et mettrait sérieusement en péril leur capacité d'innovation. Elles éprouveraient des difficultés à financer de longues procédures d'approbation de commercialisation et à y survivre.

4.2.4 *Nouveau mécanisme de contrôle proposé* (articles 44/42): le CESE constate que le groupe de coordination en matière de dispositifs médicaux (GCDM) peut intervenir en rendant un avis sur la demande soumise par l'organisme notifié. Le CESE

<sup>(14)</sup> COM(2010) 245 final/2 et JO C 54 du 19.2.2011, p. 58.

<sup>(15)</sup> COM(2010) 546 final et JO C 132 du 3.5.2011, p. 39.

<sup>(16)</sup> Voir les annexes II, III, V, IX, XII, XIV, précisant les exigences requises pour obtenir le certificat de conformité de l'UE.

est bien conscient de l'importance de la sécurité pour les patients. Afin d'éviter des retards supplémentaires et imprévisibles pour les fabricants (et, partant, pour les patients), cela doit se faire de manière transparente et prévisible, sans nuire à l'efficacité du processus de réglementation ni hypothéquer l'innovation future.

#### 4.3 *Vigilance et surveillance du marché*

4.3.1 Le CESE approuve la proposition visant à améliorer et à renforcer le système de vigilance, en particulier la création d'un **portail de l'UE** sur lequel les fabricants doivent signaler les incidents graves et indiquer les mesures correctives prises pour réduire le risque de récurrence (articles 61/59). Le fait que ces informations seront automatiquement mises à la disposition de toutes les autorités nationales concernées permettra à celles-ci de mieux se coordonner entre elles.

4.3.2 Afin de garantir mieux encore la sûreté des dispositifs médicaux, et en particulier s'attaquer à l'aspect de la sécurité à long terme des implants, il y a lieu de renforcer les dispositions de la législation concernant l'après-commercialisation, notamment le suivi, la vigilance et la surveillance du marché après commercialisation.

#### 4.4 *Transparence*

4.4.1 Pour le CESE, l'un des éléments les plus importants dans les deux refontes des règlements est la proposition d'accroissement de la transparence de l'ensemble du système.

4.4.2 À cet égard, le CESE approuve l'introduction d'une **identification unique des dispositifs (IUD)** accompagnant chaque dispositif et permettant une identification plus rapide et une meilleure traçabilité, comme l'avait demandé le Parlement européen dans sa résolution du 14 juin dernier <sup>(17)</sup>.

4.4.3 Le CESE considère que la mise en place d'une base **Eudamed** pleinement opérationnelle est un outil tout à fait approprié pour améliorer la transparence. La création d'un tel outil d'enregistrement centralisé (Eudamed) éliminera les enregistrements multiples dans les États membres et contribuera ainsi à une réduction des coûts administratifs – pouvant aller jusqu'à 157 millions d'euros – pour les demandeurs.

#### 4.5 *Renforcer la position des patients ayant subi un préjudice*

4.5.1 L'actuelle directive sur la responsabilité du fait des produits défectueux (directive 85/374/CEE) établit la responsabilité des fabricants de dispositifs médicaux. Toutefois, la personne ayant subi des préjudices (ou le payeur tenu d'acquiescer le coût du traitement) doit prouver qu'il y a un préjudice et une défectuosité du dispositif médical. Or, bien souvent, le patient ne dispose pas des informations requises pour prouver cette défectuosité. Par conséquent, le fabricant devrait être tenu de mettre à disposition de la personne ayant subi le préjudice tous

les documents et informations nécessaires concernant la sécurité et l'efficacité du produit.

4.5.2 Le CESE reconnaît également qu'un mécanisme devrait être mis en place pour indemniser les patients ayant subi un préjudice en raison de dispositifs médicaux ou de DIV défectueux. Pour que soit assurée une garantie financière adéquate en cas de préjudice, la partie lésée devrait avoir le droit d'intenter une action directe et d'être complètement indemnisée. Il convient de transférer du patient au fabricant la charge de prouver si un dispositif médical défectueux est responsable ou non d'un préjudice causé à la santé. La seule preuve qui devrait encore incomber au patient est la possibilité objective que le dispositif médical incriminé soit à l'origine du préjudice. En conséquence, le CESE invite la Commission à garantir, par des mécanismes appropriés, le versement d'une indemnisation n'entraînant pas de hausse massive du prix des dispositifs médicaux.

#### 4.6 *Organismes notifiés et autorités compétentes*

4.6.1 Le CESE est favorable à ce que des règles plus strictes s'appliquent à la **désignation et au contrôle des organismes notifiés** de manière à garantir un niveau élevé de compétence qui soit homogène dans toute l'Union. Il approuve également le contrôle central de leur désignation par les États membres.

4.6.2 Le CESE soutient toutes les propositions visant à renforcer les droits et obligations des autorités compétentes d'une part (meilleure coordination et clarification des procédures, inspections sur le terrain et inopinées) et des fournisseurs d'autre part (exigence relative à une «personne qualifiée»).

4.6.3 Le CESE apprécie l'uniformisation des normes et des compétences de haute qualité des organismes notifiés dans toute l'Europe mais craint que cet objectif ne puisse être atteint si le nombre d'organismes notifiés reste aussi important qu'actuellement (80). Le CESE recommande de viser une qualité élevée plutôt que la quantité.

#### 4.7 *Éducation et formation*

4.7.1 Le CESE constate que les États membres, dans les conclusions du Conseil sur l'innovation dans le secteur des dispositifs médicaux <sup>(18)</sup>, ont invité la Commission à améliorer l'information et la formation des professionnels de la santé, des patients et de leur famille en ce qui concerne l'utilisation adéquate de ces dispositifs. Les dispositifs médicaux ne fonctionnent que s'ils sont utilisés correctement. Leur efficacité dépend des compétences et de l'expérience du médecin et du personnel de laboratoire qui les utilisent.

4.7.2 Par conséquent, le CESE invite les États membres à inclure dans les règlements proposés des dispositions appropriées relatives à l'éducation et à la formation des professionnels.

<sup>(17)</sup> Voir la note de bas de page n° 3.

<sup>(18)</sup> Voir note de bas de page n° 4.

#### 4.8 Participation de la société civile

4.8.1 Le CESE est d'avis que le groupe de coordination en matière de dispositifs médicaux (GCDM) proposé ne garantit pas une participation suffisante de l'ensemble des acteurs concernés. En vertu des règlements proposés, le GCDM peut créer des sous-groupes permanents ou temporaires, mais le CESE estime cela insuffisant, si les organisations représentant les intérêts des consommateurs, des professionnels de la santé et de l'industrie des dispositifs médicaux à l'échelle de l'Union ne sont invitées dans ces sous-groupes qu'en tant qu'observateurs. Il convient de leur réserver un rôle actif en tant que consultants.

4.8.2 L'expérience a montré que dans l'UE, des progrès ne peuvent être réalisés que lorsque les différents acteurs partagent une vision commune allant dans la même direction. Actuellement, le système bénéficie d'un «comité consultatif» actif faisant partie du groupe d'experts sur les dispositifs médicaux. Il devrait être maintenu et mentionné explicitement dans la législation. Sinon, les décisions et la politique pourraient être amputées de la contribution précoce et légitime des patients, des professionnels de la santé, de l'industrie et d'autres composantes de la société civile.

#### 4.9 Clause de réexamen

4.9.1 Un réexamen du fonctionnement des règlements serait nécessaire afin de s'assurer que leurs objectifs soient véritablement atteints. À un certain moment, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur des propositions de règlements, leur fonctionnement devrait faire l'objet d'un réexamen formel par les autorités et les acteurs concernés de la société civile, de manière à s'assurer de la réalisation de leurs objectifs.

### 5. Observations spécifiques sur le règlement relatif aux DDIV en ce qui concerne les diagnostics compagnons

5.1 **Définition:** Le CESE craint que la définition du diagnostic compagnon proposée à l'article 2, paragraphe 6 soit

trop large et entraîne une incertitude juridique. Le CESE propose de modifier cette définition comme suit: «*diagnostic compagnon: tout dispositif destiné spécifiquement à déterminer les patients présentant une affection ou une prédisposition déjà diagnostiquée, admis au bénéfice d'un traitement avec un médicament particulier*» (plutôt que «*admis au bénéfice d'une thérapie ciblée*»).

5.2 **Preuve clinique:** La proposition de règlement relatif aux DDIV contient un ensemble complet de règles sur la conduite d'études des performances cliniques des DDIV et prévoit la possibilité pour les «promoteurs» d'études interventionnelles des performances cliniques de nature multinationale de soumettre une seule demande par l'intermédiaire d'un portail électronique à créer par la Commission.

5.2.1 Toutefois, le règlement proposé doit veiller à une bonne interaction entre les nouvelles règles relatives aux performances cliniques et celles qui seront mises en place à l'issue des discussions actuelles sur le nouveau cadre pour les essais cliniques de médicaments, conformément aux recommandations de l'avis antérieur du CESE <sup>(19)</sup>. Le CESE est également d'avis que les bases de données pour l'enregistrement des essais doivent être interopérables.

5.3 «**Tests internes:**» Selon la proposition de règlement relatif aux DDIV, les tests internes à haut risque (classe D) sont soumis aux mêmes exigences que les tests commerciaux de classe D. Toutefois, pour les tests internes dans d'autres classes (y compris la classe C et les diagnostics compagnons), le règlement relatif aux DDIV n'est pas pleinement applicable. Le CESE recommande que les principes d'évaluation des risques et bénéfices d'un produit de soins de santé s'appliquent à tous les produits, qu'ils soient commercialisés ou développés et utilisés uniquement à l'intérieur d'une institution (test interne).

Bruxelles, le 14 février 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(19)</sup> Avis du CESE sur le thème «Essais cliniques de médicaments à usage humain», JO C 44, du 15.2.2013.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens»**

COM(2012) 584 final – 2012/0283 (COD)

(2013/C 133/11)

Rapporteur: **M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 25 octobre 2012 et le 5 novembre 2012, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 26 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens»

COM(2012) 584 final – 2012/0283 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 février 2013

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 74 voix pour, et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission dans la mesure où elle simplifie le régime juridique et clarifie les normes existantes, améliorant ainsi la cohérence de la législation de l'UE, dans le cadre de la mise sur le marché de marchandises.

1.2 Il convient de souligner que tous les opérateurs économiques sont responsables, chacun selon son rôle dans la chaîne d'approvisionnement, de la conformité des produits, de façon à garantir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Le CESE demande que la Commission et les États membres, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, garantissent que les produits en provenance de pays tiers qui entrent sur le marché de l'Union soient conformes aux exigences de la directive à l'examen.

1.3 Quant aux règles relatives aux sanctions, le CESE demande à la Commission de préciser davantage la nature des sanctions, le type de conduites et le seuil minimal de déclenchement de ces sanctions, au niveau supranational, même lorsqu'elles sont garanties par les législations des États membres. À cet égard, il attend avec intérêt l'approbation par la Commission du paquet «Surveillance du marché», qui prévoit, de manière détaillée, une intensification en matière de coopération et d'harmonisation.

1.4 La Commission, les producteurs et les consommateurs devraient envisager la possibilité de créer à l'avenir un nouveau système de marquage qui détermine l'origine des produits et garantisse leur traçabilité afin de mieux informer les consommateurs.

## 2. Introduction

2.1 Le cadre juridique actuel <sup>(1)</sup> au niveau européen pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service dans l'Union européenne (UE) des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications, en vigueur depuis

1999, a joué un rôle déterminant pour l'établissement d'un marché intérieur dans ce domaine.

2.2 Le CESE s'est déjà prononcé à l'époque <sup>(2)</sup> en faveur de cette réglementation qui énonce des exigences essentielles en matière de protection de la santé et de la sécurité, de compatibilité électromagnétique et de prévention des brouillages préjudiciables. Ces dispositions suivaient ladite «nouvelle approche» de la législation dans la mesure où des prescriptions techniques étaient insérées dans des normes harmonisées non contraignantes, limitant les exigences législatives aux aspects essentiels <sup>(3)</sup>.

2.2.1 Le cadre juridique en vigueur se révèle complexe, dans la mesure où, en se fondant sur la directive 1999/5/CE, seuls les équipements conformes aux exigences de la directive peuvent être placés sur le marché, et les États membres ne peuvent appliquer sur leur territoire des restrictions supplémentaires pour satisfaire aux mêmes exigences, à savoir la protection de la santé et de la sécurité, la garantie de la compatibilité électromagnétique et la prévention des brouillages préjudiciables.

2.2.2 Ces produits relèvent en même temps d'autres actes de l'UE en matière d'environnement, en particulier les directives sur la limitation des substances dangereuses, sur les déchets d'équipements électriques et électroniques et sur les piles, ainsi que les mesures d'exécution se rapportant à la directive sur l'écoconception.

2.2.3 Par ailleurs, la mise en service et l'utilisation d'équipements hertziens sont réglementées au niveau national. Dans l'exercice de cette compétence, les États membres doivent respecter la législation de l'UE, notamment:

— le cadre général établi dans le programme en matière de politique du spectre radioélectrique;

<sup>(2)</sup> JO C 73 du 9.3.1998, p. 10.

<sup>(3)</sup> Voir la décision du Conseil 90/683/CEE (JO L 380 du 31.12.1990, p. 13) et la décision du Conseil 93/465/CEE (JO L 220 du 30.8.1993, p. 23), aujourd'hui abrogées.

<sup>(1)</sup> JO L 91 du 7.4.1999, p. 10.

- les critères généraux établis dans la directive cadre relative aux communications électroniques;
- les conditions régissant l'octroi d'autorisations d'utilisation des radiofréquences, établies dans la directive «autorisation» applicable aux communications électroniques;
- les mesures d'exécution se rapportant à la décision «spectre radioélectrique», harmonisant les conditions techniques d'utilisation de certaines bandes de fréquences dans l'UE, conditions que sont tenus d'observer tous les États membres de l'Union.

2.3 À tout cela, vient s'ajouter la nécessité de cohérence avec les autres politiques et objectifs de l'Union, en particulier le nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits approuvé en 2008 <sup>(4)</sup> dont le CESE <sup>(5)</sup> partage les objectifs, dans la mesure où il établit un cadre commun pour:

- la commercialisation des produits, et;
- les principes généraux et les dispositions de référence devant figurer dans tous les actes législatifs visant à harmoniser les conditions de commercialisation des produits, de façon à disposer d'une base cohérente en cas de révision ou de refonte de ces actes.

2.4 Dans le but de surmonter la complexité de ce cadre juridique, la Commission présente une proposition qui cherche à clarifier l'application de la directive 1999/5/CE et à la remplacer afin de supprimer les charges administratives superflues pour les entreprises et les administrations en introduisant davantage de flexibilité en matière de spectre et en allégeant les procédures administratives pour l'utiliser.

### 3. La proposition de la Commission

Les principaux éléments contenus dans la proposition de révision de la directive sont les suivants:

3.1 Alignement sur la décision n° 768/2008/CE relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, y compris les définitions énoncées au chapitre R1 de la décision n° 768/2008/CE; les obligations des opérateurs économiques; trois modules d'évaluation de la conformité; les obligations en matière de notification des organismes d'évaluation de la conformité; et les procédures de sauvegarde simplifiées.

3.2 Adoption de la décision n° 768/2008/CE avec le règlement (CE) n° 765/2008 (sur l'accréditation et la surveillance du marché). Les deux instruments établissent des critères pour l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur en définissant une approche plus cohérente de la politique d'harmonisation technique en matière de sécurité des produits ainsi qu'un

régime de surveillance plus efficace pour toutes les marchandises introduites sur le marché en provenance de l'UE ou de pays tiers, et renforcent la protection des consommateurs au sein du marché unique.

3.3 Établissement d'une nouvelle définition des «équipements hertziens»: on entendra par là tous les équipements, et uniquement ceux-là, qui transmettent intentionnellement des signaux en utilisant le spectre radioélectrique, à des fins de communication ou autre, d'où le nouvel intitulé «Directive relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens». La directive ne s'applique pas aux équipements terminaux fixes.

3.4 La proposition permet:

- d'exiger l'interopérabilité des équipements hertziens avec des accessoires tels que des chargeurs;
- d'exiger que seules des combinaisons de logiciel et de matériel conformes soient réunies dans les équipements hertziens définis par logiciel. À cet effet, elle permet l'adoption de mesures destinées à éviter que cette exigence réglementaire ne constitue une entrave à la concurrence sur le marché des logiciels tiers.

3.5 La proposition introduit la possibilité d'exiger que soient enregistrés dans un système central les produits des catégories présentant un faible niveau de conformité, en s'appuyant sur les informations en matière de respect des exigences fournies par les États membres.

3.6 Elle clarifie la relation entre la directive 1999/5/CE et les législations des États membres et de l'UE concernant l'utilisation du spectre radioélectrique.

3.7 La proposition simplifie et réduit les obligations administratives suivantes:

- a) la nouvelle définition des équipements hertziens établit une nette distinction avec le champ d'application de la directive sur la compatibilité électromagnétique (CEM);
- b) les récepteurs purs et les terminaux fixes ne relèvent plus de la directive à l'examen mais de la directive CEM et de la directive sur le matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, ou suivant leur voltage, de la directive CEM et de la directive sur la sécurité générale des produits, d'où un certain allègement des obligations administratives;
- c) l'obligation de notifier la mise sur le marché d'équipements utilisant des bandes de fréquences non harmonisées à l'échelle de l'UE est supprimée;

<sup>(4)</sup> JO L 218 du 13.8.2008, pp. 30 et 82.

<sup>(5)</sup> JO C 120 du 16.5.2008, p. 1.

d) pour les producteurs:

- l'obligation d'apposer un identificateur de la catégorie d'équipement sur les produits est supprimée;
- l'obligation d'apposer le marquage CE sur la notice d'utilisation est supprimée;

e) les mesures en faveur de la concurrence sur le marché des terminaux (relatives aux spécifications de l'interface et aux raisons techniques de la connexion des équipements terminaux de télécommunications avec les interfaces) sont supprimées du texte de la directive, étant donné que la directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications établit des obligations similaires.

3.8 Enfin, la proposition de directive s'aligne sur le TFUE et le règlement (UE) n° 182/2011 relatif à l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, aux procédures régissant l'exercice des compétences d'exécution et des pouvoirs délégués et à l'exercice de la délégation, plus précisément:

- des compétences d'exécution sont prévues pour l'établissement de catégories d'équipements et la communication d'informations sur la zone géographique et les restrictions d'utilisation des équipements hertziens;
- des pouvoirs délégués sont prévus pour la mise à jour des produits assimilés aux équipements hertziens énumérés à l'annexe II, en fonction des progrès techniques; les exigences essentielles supplémentaires; la fourniture d'informations sur la conformité des équipements hertziens définis par logiciel et l'obligation d'enregistrer les équipements hertziens de certaines catégories.

#### 4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission d'accroître la cohérence de la législation de l'UE, conformément à l'article 7 du TFUE, en optant pour la technique législative dite de «substitution» selon laquelle la refonte de la législation se traduit par l'adoption d'un nouvel acte juridique qui intègre en un texte unique tant les modifications de fond apportées à l'acte antérieur que les dispositions inchangées de ce dernier, dès lors que le nouvel acte remplace et abroge l'acte précédent, s'alignant sur la terminologie de la décision n° 768/2008/CE et du traité de Lisbonne.

4.2 La libre circulation des marchandises constitue l'une des quatre libertés fondamentales des traités. La proposition de directive promeut la libre circulation de marchandises sûres, renforçant la protection des consommateurs, la compétitivité des entreprises et créant des conditions de concurrence égale pour les opérateurs économiques.

4.3 Afin de garantir à l'industrie européenne des conditions lui rendant sa compétitivité, le CESE juge indispensable que le

marché intérieur assure une pleine interopérabilité pour réduire la fragmentation tant des marchés nationaux que des investissements dans la recherche et l'innovation.

4.4 Le CESE souligne la nécessité de développer une politique industrielle proactive qui reflète mieux l'équilibre entre les capacités des producteurs, un cadre réglementaire technique pour les droits de propriété intellectuelle et surtout, les types de produits pouvant satisfaire à des normes communes, des réglementations et des procédures harmonisées.

4.5 Il y a lieu d'adopter les normes techniques et réglementaires dans le respect des principes de la nouvelle politique de normalisation, garantissant la visibilité et la transparence des travaux, et associant pleinement les interlocuteurs sociaux et les représentants de la société civile organisée.

#### 5. Observations spécifiques

5.1 En ce qui concerne le champ d'application, l'article premier, paragraphe 3 exclut toute une série d'équipements hertziens utilisés exclusivement pour la «sécurité publique», qui, outre la défense ou la sécurité de l'État, inclut d'autres notions telles que «la prospérité économique de l'État», qu'il conviendrait de définir ou de clarifier dans la disposition par souci de clarté.

5.1.1 Par ailleurs, bien que ces équipements soient exclus au titre de l'article premier, paragraphe 3, ils ne sont pas mentionnés à l'annexe I en tant qu'équipements non réglementés par la directive.

5.2 Le CESE est favorable à la promotion d'un interfonctionnement via réseau avec d'autres équipements hertziens et d'une connexion avec des interfaces du type approprié dans toute l'Union, ce qui pourrait simplifier l'utilisation de ces équipements en facilitant l'interopérabilité entre les équipements hertziens et les accessoires.

5.3 Afin de mieux protéger les données et la vie privée des utilisateurs, il y a lieu de développer la dimension éthique et sociale des applications technologiques inhérentes à la sécurité dès la phase de conception pour assurer son acceptation sociale. La protection des droits fondamentaux des citoyens doit être garantie à toutes les phases, de la conception à la normalisation et la mise en œuvre technologique sur le terrain, en l'intégrant précocement.

5.4 Il y a lieu de clarifier les conditions de mise sur le marché en vigueur, tant pour les produits de l'UE que pour ceux provenant de pays tiers. À cet effet, l'article 6 devrait mentionner les situations dans lesquelles les conditions essentielles prévues par la directive sont réputées remplies (normes européennes harmonisées, normes internationales publiées par la Commission), ainsi que les cas de normes nationales supplémentaires.

5.5 Le CESE recommande à la Commission et aux États membres de veiller à ce que les produits commercialisés remplissent les conditions liées à une bande spécifique, afin d'éviter les interférences dans la bande de 800 Mhz, ainsi que tout risque inutile de «contamination non nécessaire du spectre radioélectrique». Cette recommandation s'avère particulièrement importante pour les régions transfrontalières, dans lesquelles il conviendrait d'harmoniser les horaires et les technologies à appliquer.

5.6 Le CESE plaide pour l'accessibilité des services d'urgence, en particulier pour les personnes handicapées. Ils doivent dès lors être conçus de manière à être compatibles avec les fonctionnalités requises.

5.7 Il est très important que tous les opérateurs économiques soient responsables, chacun selon son rôle dans la chaîne d'approvisionnement, de la conformité des produits, de façon à garantir un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs et une concurrence loyale sur le marché de l'Union.

5.8 Le CESE demande que la Commission et les États membres, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, garantissent que les produits en provenance de pays tiers qui entrent sur le marché de l'Union soient conformes aux exigences de la directive à l'examen. Ils doivent veiller à ce que les importateurs qui introduisent les produits sur le marché respectent toutes les exigences et ne commercialisent pas des produits non conformes ou présentant un risque.

5.9 La traçabilité des équipements hertziens tout au long de la chaîne d'approvisionnement doit être garantie en tant que mesure de surveillance du marché visant à faciliter le droit à l'information des consommateurs.

5.10 Le CESE rappelle <sup>(6)</sup> que le système actuel de marquage ne garantit pas que le produit ait fait l'objet d'une procédure de garantie de qualité et de sécurité; il ne répond donc pas aux attentes des consommateurs.

5.11 En ce qui concerne le système d'accréditation et d'évaluation de la conformité, le CESE plaide pour des organes d'évaluation de conformité notifiés, dotés d'un même niveau de compétence, des critères de sélection plus rigoureux et des procédures de sélection harmonisées pour les évaluations de conformité.

5.12 En outre, le CESE estime qu'il y a lieu de renforcer les conditions qui garantissent l'indépendance des organes d'évaluation de conformité notifiés en étendant les incompatibilités prévues à l'article 26, paragraphe 4, de manière à couvrir les activités accomplies au cours des deux ou trois années qui précèdent l'évaluation.

5.13 Le CESE fait part de son inquiétude en ce qui concerne les «actes délégués» prévus dans la proposition, qui sont parfois dépourvus des détails concrets nécessaires, par exemple à l'article 5 sur l'enregistrement des équipements hertziens dans certaines catégories, qui habilite la Commission à procéder à une identification a posteriori, sans aucun critère concret, ce qui pourrait laisser une marge d'appréciation trop importante.

5.14 Quant aux règles relatives aux sanctions, la proposition devrait préciser, au niveau supranational, la nature des sanctions qui devront être garanties par les législations des États membres et le seuil minimal de leur déclenchement, dès lors que la seule obligation faite aux autorités nationales ressortant de la proposition de directive est de fixer les règles en matière de sanction pour ce type de conduites en adoptant des mesures «effectives, proportionnées et dissuasives», ce qui pourrait inciter certains opérateurs à rechercher la juridiction leur étant la plus favorable («forum shopping»), ou entraîner une violation du principe «*non bis in idem*» en cas de sanctions concurrentes.

5.15 Étant donné le dynamisme du secteur, le CESE recommande de réduire le délai de cinq ans prévu à l'article 47, paragraphe 2.

Bruxelles, le 13 février 2013.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(6)</sup> JO C 181 du 21.06.2012, p. 105.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis»**

COM(2012) 617 final – 2012/295 (COD)

(2013/C 133/12)

Rapporteur: **M. Krzysztof BALON**

Le 22 novembre 2012 et le 19 novembre 2012 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le CESE sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis»

COM(2012) 617 final – 2012/295 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 14 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis suivant par 182 voix pour, 7 voix contre et 12 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) soutient les principes qui fondent le projet de règlement, tout en constatant que les ressources prévues pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis qu'il est envisagé de créer ne sont pas suffisantes pour qu'il puisse réaliser ses missions.

1.2 À un moment où la proportion de la population de l'Union européenne qui est menacée par la pauvreté ou l'exclusion sociale atteint 24,2 % et alors que l'on s'attend à ce que la situation empire dans ce domaine, le CESE lance un appel pour que le nouveau fonds soit doté d'un budget qui soit à la hauteur de ses besoins. Les moyens budgétaires qui lui sont alloués devraient être en rapport avec l'objectif qui, dans la stratégie Europe 2020, vise à faire baisser d'au moins 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. Le montant des ressources assignées au Fonds ne peut en aucun cas s'écarter de celui des dotations accordées aux programmes d'assistance matérielle qui ont eu cours jusqu'à présent.

1.3 Tenant à relever que le cofinancement sur des ressources des États membres peut susciter des difficultés pour réaliser les opérations financées au moyen du nouveau Fonds, le CESE se prononce pour que son financement soit assuré à 100 % par le budget de l'Union européenne, comme ce fut le cas des programmes d'assistance alimentaire qui ont été exécutés durant les années écoulées.

1.4 Le CESE soutient, comme il est prévu dans le projet de règlement, la simplification des procédures et la réduction des charges administratives que les États membres et, surtout, les organisations partenaires doivent supporter. À cet égard, il met toutefois en garde contre le risque que les États membres n'utilisent les procédures complexes héritées du Fonds social européen.

1.5 Le CESE accueille avec satisfaction les dispositions visant à garantir aux organisations partenaires le niveau de liquidités suffisant afin de réaliser correctement leurs actions et se félicite par ailleurs qu'au sein du Fonds soient dégagées les ressources voulues pour qu'elles couvrent leurs frais administratifs et les coûts de transport et de stockage et qu'elles renforcent leurs capacités.

1.6 Le CESE adhère à la proposition de créer, au niveau de l'Union européenne, une plate-forme d'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Il demande par ailleurs que les organisations de la société civile soient associées, au niveau des États membres, au processus de suivi et d'évaluation des programmes opérationnels du nouveau Fonds.

1.7 Considérant que la situation diffère d'un État membre de l'Union européenne à l'autre, le CESE lance un appel à leurs gouvernements afin qu'en coopération avec les organisations de la société civile, ils définissent la place et le rôle du nouveau Fonds d'une manière qui en fasse un instrument secondant efficacement les autres actions entreprises dans le cadre des stratégies nationales et des plans de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont ceux soutenus par le Fonds social européen.

1.8 Le CESE fait valoir que la politique sociale de l'UE et de ses États membres se fonde sur le modèle social européen, les normes des sciences sociales et la stratégie Europe 2020. Sur ces principes se greffent les objectifs que sont des prestations sociales garanties en droit, le respect de l'ordre des compétences au sein de l'UE, l'intégration sociale et la solidarité au sein des États membres et de l'UE. Il convient de préserver des structures fiables d'État-providence et tout particulièrement l'accessibilité des services sociaux, afin entre autres d'éviter que ne se produisent des situations de détresse existentielle. Pour tous les types d'aides, il convient d'éviter un enracinement de la pauvreté et la stigmatisation des personnes concernées.

1.9 De surcroît, compte tenu de la disparité des politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale mais également de l'insuffisance notoire du budget du Fonds à l'examen, le CESE est favorable à ce que chacun des États membres ait la possibilité de n'y recourir que de manière facultative. Cette faculté ne doit toutefois pas conduire à diminuer les ressources du Fonds social européen mises à la disposition de ceux qui auraient choisi de ne pas bénéficier du Fonds.

## 2. Contexte

2.1 Le présent avis du CESE se rapporte au nouveau programme d'aide aux plus démunis dans l'Union européenne, le Fonds européen d'aide aux plus démunis, qui a été présenté pour remplacer le régime de distribution de denrées alimentaires au profit des personnes les plus démunies de l'Union (PEAD) et son successeur, le régime en faveur des personnes les plus démunies pour les années 2012-2013.

2.2 Le PEAD a vu le jour en 1987, lorsqu'ont été définis les principes généraux à appliquer pour fournir à des organisations déterminées des denrées provenant des stocks d'intervention afin qu'elles les distribuent aux personnes les plus démunies dans l'UE. Ce programme contribue à y renforcer la cohésion sociale, en y atténuant les inégalités économiques et sociales.

2.3 Dans le cadre du PEAD, les organisations de la société civile qui sont agréées comme associations caritatives ont distribué dans la plupart des États membres de l'Union une aide alimentaire aux personnes qui sont dans le besoin. En bien des cas, cette assistance a revêtu une importance essentielle pour d'autres actions menant à l'intégration sociale de groupes défavorisés, tout en constituant par ailleurs une manifestation tangible de la solidarité européenne.

2.4 Sur toutes ces années, le budget du programme a connu une augmentation qui, essentiellement due aux élargissements successifs de l'Union européenne, l'a fait passer de 97 à 500 millions d'euros entre 1988 et 2009. Jusqu'à présent, selon les chiffres arrêtés en 2011, le PEAD a fourni une assistance à près de 19 millions d'Européens dans le besoin <sup>(1)</sup>.

2.5 Certains États membres n'ont toutefois pas pris part au PEAD, invoquant, pour justifier cette position, qu'une telle participation n'était pas nécessaire ou que le programme n'était pas compatible avec leur politique nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Certaines organisations de la société civile de ces pays dénoncent le caractère stigmatisant

qui s'attache à la distribution directe de secours matériels et prônent que leurs pouvoirs publics allouent une aide financière suffisante pour combler tous les besoins fondamentaux. Pourtant, ils comptent eux aussi un certain nombre de personnes et de groupes jusqu'auxquels ne parviennent pas, pour diverses raisons, les allocations en espèces accordées au titre des dispositifs publics d'assistance.

2.6 Indépendamment de sa portée sociale, le PEAD constituait un instrument de la politique agricole de l'UE, qui servait à stabiliser les marchés des produits de l'agriculture grâce à la valorisation des stocks d'intervention. Les réformes successives de la politique agricole commune ont abouti à réduire considérablement lesdits stocks, qui sont tombés, ces dernières années, à un niveau tel qu'il ne permet désormais plus de couvrir la demande en matière d'aide alimentaire. C'est donc pour cette raison et à la suite, notamment, de consultations avec des représentants de la société civile organisée qu'a été élaboré un projet de règlement qui a pour but de donner un caractère permanent au dispositif d'aide aux plus démunis. Il n'a pas été possible de dégager la majorité requise au Conseil pour la plus grande partie de ces modifications, dont celles concernant l'introduction progressive d'un cofinancement, les plans triennaux de distribution, la définition d'actions prioritaires exécutées par les États membres ou l'augmentation du budget disponible.

2.7 Le 13 avril 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt en vertu duquel il n'est pas permis que les achats de denrées alimentaires sur le marché de l'Union se substituent de manière régulière aux stocks d'intervention, qui se sont amenuisés. Par la suite, la résolution que le Parlement européen a adoptée le 7 juillet 2011 a invité la Commission et le Conseil à développer une solution transitoire pour les années restantes du cadre financier pluriannuel en cours, afin d'éviter que l'aide alimentaire ne subisse une réduction brutale. Le 15 février 2012 a été adopté un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un régime temporaire qui permet la distribution de denrées alimentaires pour 2012 et 2013. Ce programme viendra à expiration au terme du plan annuel de l'année 2013 <sup>(2)</sup>.

2.8 En 2011, la pauvreté ou l'exclusion sociale menaçaient 24,2 % de la population de l'Union européenne, soit environ 120 millions de personnes, contre 23,4 % en 2010 et 23,5 % en 2008 <sup>(3)</sup>. Eu égard à la persistance de la crise économique et financière, il faut s'attendre à ce que ces situations poursuivent leur trajectoire d'aggravation dans la quasi-totalité des États membres. En outre, ces deux fléaux constituent des phénomènes d'une grande complexité: ils touchent non seulement des personnes sans emploi mais également des travailleurs qui, en rémunération de leur travail, ne perçoivent pas un salaire suffisant pour couvrir leurs besoins vitaux de base.

<sup>(1)</sup> Principaux résultats du plan de distribution ces dernières années - AGRI C5, réunion des parties prenantes du 5 juillet 2012, à Bruxelles, [http://ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-persons/meetings/05-07-2012/dg-agri-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-persons/meetings/05-07-2012/dg-agri-2_en.pdf), pp. 9-10.

<sup>(2)</sup> Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2012 n°121/2012.

<sup>(3)</sup> Communiqué de presse 171/2012 d'Eurostat, du 3 décembre 2012.

2.9 Dans sa stratégie Europe 2020, l'Union européenne s'est fixé l'objectif de réduire d'au moins 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. L'année 2010 avait été déclarée «Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale». Dans ce contexte, le CESE rappelle également que la crise économique a eu pour effet d'aggraver encore ces deux phénomènes et que cette situation fait redouter que les différents États membres ne soient pas à même d'atteindre ce but de la stratégie Europe 2020, en particulier si l'Union européenne ne fournit pas le soutien financier suffisant.

2.10 À maintes reprises, le CESE s'est intéressé à la question de l'aide aux plus démunis et l'a prise pour sujet de ses débats. Pour la seule année 2011, il a adopté deux avis qui insistent sur la nécessité de poursuivre et d'étendre cette assistance<sup>(4)</sup>. Pour ce qui concerne plus globalement les objectifs de l'intégration sociale dans le cadre de la stratégie Europe 2020, il a procédé, pour la seule année 2012, à l'adoption d'avis qui traitent de différents aspects de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et étudient notamment la situation des plus âgés, des personnes handicapées et de celles dont la santé mentale est fragilisée mais aussi le développement de l'agriculture sociale ou du logement social<sup>(5)</sup>.

2.11 Dans sa déclaration universelle des droits de l'homme, l'Organisation des Nations unies reconnaît le droit de toute personne «à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires (...)»<sup>(6)</sup>. À ces prescriptions répondent celles du traité sur l'Union européenne en rapport avec le respect de la dignité humaine, parmi lesquelles il faut également ranger les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui se préoccupent de garantir une existence digne à quiconque ne dispose pas de ressources suffisantes<sup>(7)</sup>. Découlant des expériences de notre continent tout au long de l'histoire, l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose la société européenne est celui de la solidarité<sup>(8)</sup>, lequel doit concerner également, et de manière privilégiée même, les citoyens de l'Union européenne qui connaissent la pauvreté extrême et l'exclusion sociale.

### 3. Principes fondamentaux du projet de règlement (proposition de la Commission)

3.1 Fondé sur l'article 175, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et invoquant par ailleurs l'article 174 de ce même traité, le projet de règlement se démarque des programmes d'aide alimentaire qui ont eu cours

<sup>(4)</sup> JO C 84 du 17 mars 2011, pp. 49-52 et JO C 43 du 15 février 2012, pp. 94-97.

<sup>(5)</sup> JO C 11 du 15 janvier 2013, pp. 16-20, JO C 44 du 15 février 2013, pp. 28-35, JO C 44 du 15 février 2013, pp. 36-43, JO C 44 du 15 février 2013, pp. 44-48 et JO C 44 du 15 février 2013, pp. 53-58.

<sup>(6)</sup> Article 25, paragraphe 1, de la déclaration des droits de l'homme des Nations unies.

<sup>(7)</sup> Voir notamment l'article 2 du traité sur l'Union européenne, ainsi que l'article 34, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>(8)</sup> Voir l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

jusqu'à présent en ce qu'il inscrit le nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis dans le cadre de la politique de cohésion. Il affirme par ailleurs que son objectif, qui est d'améliorer la cohésion sociale dans l'Union et de contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres, alors qu'au niveau de l'Union, il est possible de lui donner une réalisation plus aboutie. En conséquence, l'Union peut légitimement, dans le respect du principe de proportionnalité consacré par l'article 5 du traité sur l'Union européenne, prévoir des ressources à cette fin, conformément au principe de subsidiarité énoncé dans ce même article<sup>(9)</sup>.

3.2 Le nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a pour visée d'aider à instaurer la cohésion sociale dans l'Union en contribuant à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière de réduction de la pauvreté. En répondant à des besoins fondamentaux, l'instrument qui est proposé doit favoriser une réduction du niveau de dénuement et d'exclusion sociale au sein de l'UE. Le nouveau Fonds s'appuie en partie sur l'expérience du PEAD, en ce qu'il prévoit également de consacrer une partie de ses ressources à distribuer une aide matérielle à des sans-abri ou des enfants sous forme de produits de consommation autres qu'alimentaires et à réaliser des actions d'accompagnement à des fins d'intégration sociale.

3.3 L'aide accordée au titre du Fonds s'adresse à des personnes qui sont affectées par la privation alimentaire ou sont sans abri, ainsi qu'aux enfants matériellement démunis. Ce sont les États membres qui restent chargés, à cet égard, d'arrêter les dispositions spécifiques concernant les groupes bénéficiaires et les formes du soutien qui leur est accordé.

3.4 Les organisations qui distribuent directement des denrées alimentaires ou d'autres produits dans le cadre d'opérations soutenues par le Fonds ont l'obligation de réaliser des activités qui, en complément de la fourniture de cette assistance matérielle, visent à intégrer socialement les personnes les plus démunies. Les États membres ont la faculté de décider de recourir au Fonds pour appuyer ce type d'initiatives d'accompagnement.

3.5 Le taux du cofinancement que les ressources du Fonds apportent aux programmes opérationnels spécifiques des États membres a été plafonné à un pourcentage maximal de 85 % des dépenses admissibles, sauf pour les États membres actuellement confrontés à des difficultés budgétaires.

### 4. Observations sur la proposition de la Commission

#### 4.1 Budget du Fonds et étendue de l'aide

4.1.1 Le CESE déplore de devoir constater que les ressources prévues pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis qu'il est envisagé de créer sont loin d'être suffisantes pour qu'il puisse réaliser ses objectifs.

<sup>(9)</sup> Voir le préambule de la proposition de la Commission, paragraphes 3 et 42.

4.1.2 Il convient, lors de l'achat des denrées alimentaires, de s'assurer de l'absence d'infraction aux règles de concurrence et de prendre suffisamment en considération les PME ainsi que les fournisseurs régionaux, soucieux d'écologie et d'inclusion sociale. Les organisations assurant la distribution des denrées alimentaires ne peuvent avoir de visées lucratives.

4.1.3 On sait, en effet, que dans le cadre financier pour les années 2014-2020, la Commission européenne avait prévu qu'un budget d'un montant de 2,5 milliards d'euros, c'est-à-dire 360 millions d'euros par an, serait alloué à l'activité du nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis. Les discussions sur la configuration définitive du budget de l'Union européenne font toutefois craindre que cette dotation ne puisse encore être revue à la baisse. Or, la somme annuelle de 500 millions d'euros qui avait été accordée au titre du programme actuel, pour les années 2012-2013, ne suffit déjà pas à couvrir pleinement les besoins des États membres, qui sont évalués à quelque 680 millions d'euros l'an<sup>(10)</sup>. Il faut escompter que dans les années à venir, ils se situeront nettement au-delà du budget actuel, si l'on considère que le nombre d'États membres bénéficiaires du Fonds, qui sont vingt actuellement<sup>(11)</sup>, pourrait augmenter, que l'aide proposée prendra des formes plus souples, en ce sens qu'en plus de denrées alimentaires, les distributions pourraient également porter sur des produits de consommation à l'usage personnel des sans-abri ou des enfants, et qu'il est également envisagé de lancer des initiatives d'intégration sociale. En conséquence, il apparaît clairement que le budget proposé pour le Fonds ne correspond pas aux nécessités pour la satisfaction desquelles il a été conçu. En outre, dans la perspective d'un budget de l'Union européenne pour 2014-2020 qui devrait être maintenu à son niveau actuel ou ne subir qu'une très légère diminution, il est difficile d'accepter que les fonds alloués à l'assistance matérielle accusent une baisse d'au moins 28 %, par rapport au programme en vigueur pour les années 2012-2013.

4.1.4 La Commission fait valoir que «au total, quelque quatre millions de personnes bénéficieraient d'une aide directe du Fonds, du cofinancement des États membres et des apports en nature des organisations partenaires<sup>(12)</sup>». Quand bien même le Fonds atteindrait pleinement ce but, on est en droit de poser la question de son efficacité s'agissant de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, laquelle prévoit de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées à la pauvreté dans l'Union européenne. Dans ce contexte, le CESE lance un appel

<sup>(10)</sup> Programme européen d'aide alimentaire pour les personnes démunies dans l'UE, AGRI C.5, réunion des parties prenantes du 5 juillet 2012, à Bruxelles, [http://ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-persons/meetings/05-07-2012/dg-agri-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-persons/meetings/05-07-2012/dg-agri-2_en.pdf), p. 12

<sup>(11)</sup> Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

<sup>(12)</sup> MEMO/12/800, du 24 octobre 2012, «Pauvreté: la Commission propose la création d'un Fonds européen d'aide aux plus démunis – Questions fréquemment posées», [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-800\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-800_fr.htm).

pour qu'au plan européen, le nouveau Fonds soit mis au rang des grandes priorités fondamentales et qu'il soit doté du budget approprié au regard des besoins qui existent.

4.1.5 Le CESE rappelle à cet égard la position qui a été adoptée sur le programme d'assistance pour les années 2012-2013 par le Comité des régions, lequel «appelle la Commission à vérifier en permanence que le plafond annuel de 500 millions d'euros fixé pour la période de programmation est bien suffisant, sachant que la crise économique peut augmenter la pression dans le sens de la réduction des dépenses publiques et que l'incertitude économique conduit à une hausse du chômage dans de nombreux pays<sup>(13)</sup>».

4.1.6 En outre, le CESE se prononce pour que le financement du fonds soit assuré à 100 % par le budget de l'Union européenne, comme ce fut le cas des programmes d'aide alimentaire exécutés durant les années écoulées. Il estime que le cofinancement par des ressources des États membres peut avoir pour effet de susciter des difficultés financières pour la mise en œuvre du programme, y compris dans des pays autres que ceux actuellement confrontés à des problèmes budgétaires, pour lesquels la possibilité a été prévue de majorer les versements<sup>(14)</sup>.

4.1.7 Le CESE soutient la disposition du règlement qui offre la possibilité d'utiliser les stocks d'intervention pour l'obtention d'aliments, même si dans un avenir rapproché, on ne s'attend pas à ce qu'il s'en constitue en grosses quantités<sup>(15)</sup>. Étant donné que le fonds ne dispose déjà que d'un budget très insuffisant, le CESE s'oppose toutefois à ce que lui soit imputée la valeur desdits stocks d'intervention dont il aura été fait usage.

4.1.8 En dernier lieu, étant donné que le Fonds ne dispose que de bien maigres moyens et au vu des positions de certains États membres qui font valoir l'absence de nécessité de ce Fonds ou son incompatibilité avec leur politique nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le CESE est favorable à la possibilité pour chacun des États membres d'y recourir de manière facultative, sur une base volontaire, une telle disposition pouvant contribuer également à augmenter les ressources allouées au titre de ce Fonds aux États membres qui en bénéficieraient.

<sup>(13)</sup> JO C 104, du 2 avril 2011, pp. 44-46, paragraphe 22 de l'avis.

<sup>(14)</sup> Voir les articles 18 et 19 de la proposition de la Commission.

<sup>(15)</sup> Voir l'article 21, paragraphe 3, de la proposition de la Commission.

## 4.2 Populations cibles du Fonds et type d'aide distribuée

4.2.1 Le CESE estime que pour l'octroi d'une aide, il y a lieu de tenir compte non seulement de chacune des trois situations visées par la proposition, à savoir la privation de denrées alimentaires, le sans-abrisme et le dénuement matériel des enfants, mais aussi des catégories et personnes exclues pour des raisons spécifiques, notamment d'ordre historique. La distribution de l'assistance doit se fonder au premier chef sur la fourniture de vivres. Pouvoir accéder à l'alimentation constitue en effet le premier pas sur la voie par laquelle les personnes exclues vont s'insérer, ou se réinsérer, au sein de la société. Compte tenu de l'hétérogénéité des situations des différents États membres, le CESE demande toutefois qu'ils aient toute responsabilité pour déterminer les types d'aides qu'ils adresseront à chaque groupe cible.

4.2.2 Dans le même temps, le CESE s'oppose à ce que les organisations qui distribuent directement des denrées alimentaires ou d'autres produits soient soumises à l'obligation d'entreprendre des actions complémentaires à cette assistance matérielle dès lors que ces initiatives ne bénéficieront pas d'un soutien octroyé, dans le cadre du Fonds, par le programme opérationnel de l'État membre concerné<sup>(16)</sup>.

## 4.3 Gestion du Fonds

4.3.1 Le CESE soutient la position de la Commission concernant la simplification des procédures et la réduction des charges administratives que les États membres et, surtout, les organisations partenaires doivent supporter<sup>(17)</sup>. Les mécanismes rationalisés et simplifiés en matière d'exécution des opérations doivent correspondre aux objectifs et groupes cibles du Fonds. À cet égard, le CESE souhaite mettre en garde contre le recours

aux procédures héritées du Fonds social européen<sup>(18)</sup>, car elles présentent une grande complexité dans certains États membres et peuvent s'avérer rebutantes pour les organisations partenaires.

4.3.2 Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de la Commission de créer, au niveau de l'Union, une plate-forme dont l'activité serait financée au titre de l'aide technique. L'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les institutions de l'UE, les États membres, les partenaires sociaux et les autres intervenants de la société civile constituera une valeur ajoutée pour le Fonds<sup>(19)</sup>.

4.3.3 Le CESE se félicite de l'obligation qui est faite aux États membres d'élaborer leurs programmes opérationnels en coopération avec les organismes chargés de représenter la société civile<sup>(20)</sup>. Dans le même temps, il demande que les États membres soient tenus de constituer des comités de suivi ou d'autres instances destinées à contrôler et évaluer ces programmes, en s'assurant de la coopération d'organisations de la société civile, de personnes qui font l'expérience directe de la pauvreté ou de leurs représentants.

4.3.4 Le CESE se dit satisfait que les ressources voulues soient dégagés au sein du Fonds pour couvrir les frais administratifs et les coûts de transport et de stockage des aliments et produits de consommation et que la possibilité soit prévue de renforcer les capacités des organisations partenaires<sup>(21)</sup>. Cette disposition permet un engagement fructueux des organisations partenaires pour la réalisation efficace de leurs opérations dans le cadre du Fonds.

4.3.5 Le CESE salue la disposition qui vise à garantir que les organisations partenaires bénéficieront de liquidités en volume suffisant pour réaliser correctement leurs opérations<sup>(22)</sup>.

Bruxelles, le 14 février 2013.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Voir l'article 4, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 1, de la proposition de la Commission.

<sup>(17)</sup> Voir, par exemple, l'article 23 de la proposition de la Commission.

<sup>(18)</sup> Voir l'article 32, paragraphe 4, de la proposition de la Commission.

<sup>(19)</sup> Voir l'article 10 de la proposition de la Commission.

<sup>(20)</sup> Voir l'article 7, paragraphe 2, de la proposition de la Commission.

<sup>(21)</sup> Voir l'article 24, paragraphe 1 c, et l'article 25, paragraphe 2, de la proposition de la Commission.

<sup>(22)</sup> Voir les articles 39 et 41 de la proposition de la Commission.

## ANNEXE

## à l'avis du Comité économique et social européen

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

**Paragraphe 4.1.3**

Modifier comme suit:

*«La Commission fait valoir que “au total, quelque quatre millions de personnes bénéficieraient d'une aide directe du Fonds, du cofinancement des États membres et des apports en nature des organisations partenaires”. Quand bien même le Fonds atteindrait pleinement ce but, on est en droit de poser la question de son efficacité s'agissant de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, laquelle prévoit de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées à la pauvreté dans l'Union européenne. Dans ce contexte, le CESE lance un appel pour qu'au plan européen, le nouveau Fonds soit mis au rang des grandes priorités fondamentales et qu'il soit doté du budget approprié au regard des besoins qui existent.»*

**Résultat du vote**

Voix pour: 55

Voix contre: 102

Abstentions: 15

**Paragraphe 4.21**

Modifier comme suit:

*«Le CESE estime que pour l'octroi d'une aide, il y a lieu de tenir compte non seulement de chacune des trois situations visées par la proposition, à savoir la privation de denrées alimentaires, le sans-abrisme et le dénuement matériel des enfants, mais aussi des catégories et personnes exclues pour des raisons spécifiques, notamment d'ordre historique. La distribution de l'assistance doit se fonder au premier chef sur la fourniture de vivres. Pouvoir accéder à l'alimentation peut à cet égard être un constitutif en effet le premier pas sur la voie par laquelle les personnes exclues vont s'insérer, ou se réinsérer, au sein de la société. Compte tenu de l'hétérogénéité des situations des différents États membres, le CESE demande toutefois qu'ils aient toute responsabilité pour déterminer les types d'aides qu'ils adresseront à chaque groupe cible.»*

**Résultat du vote**

Voix pour: 54

Voix contre: 108

Abstentions: 21

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en Bourse et à des mesures connexes»**

COM(2012) 614 final – 2012/0299 (COD)

(2013/C 133/13)

Rapporteuse: **M<sup>me</sup> Madi SHARMA**

Le 22 novembre 2012 et le 10 décembre 2012, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes»*

COM(2012) 614 final – 2012/0299 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 janvier 2013.

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 58 voix contre et 10 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans le texte à l'examen, la Commission européenne propose une directive pour un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non-exécutifs des sociétés cotées en bourse, avec un objectif minimal de 40 % d'ici 2020.

1.2 Le CESE est favorable à cette proposition. Même si sa préférence est pour des mesures volontaires plutôt que pour la définition de quotas, il reconnaît que sans objectifs juridiquement contraignants, on ne peut guère espérer d'évolution majeure en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au sein des entreprises européennes cotées en bourse. Actuellement, seuls 13,7 % des membres des conseils d'administration sont des femmes, ce qui prouve l'existence d'une véritable discrimination.

1.3 Le CESE et la Commission reconnaissent qu'il convient de respecter la liberté de gérer les entreprises. La présente directive constitue une norme minimale ayant pour objectif d'améliorer les conditions de prospérité des entreprises et de permettre aux États membres de progresser au-delà des mesures recommandées. En 2005, les partenaires sociaux européens avaient eux-mêmes élaboré un plan qui présentait de nombreux arguments en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes et proposait des instruments concrets aux États membres ainsi qu'aux entreprises <sup>(1)</sup>.

1.4 Le changement doit être motivé par les solides éléments qui attestent de la présence, dans les États membres, de nombreuses femmes hautement qualifiées. Par conséquent,

chaque argument en faveur de l'égalité hommes/femmes devrait s'appuyer sur la règle du mérite et de la préférence et non pas sur la discrimination positive. Cependant, un certain nombre de facteurs empêchent encore les femmes de prendre place en première ligne; il s'agit notamment de l'absence de mesures permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, de l'accès limité aux réseaux qui sont déterminants pour parvenir aux positions dirigeantes, du manque de confiance en soi, etc.

1.5 Le CESE espère que cette norme minimale pourra être adoptée par l'ensemble des organes décisionnels publics et privés sous la forme d'une autorégulation afin d'éviter toute nouvelle législation. Dans cette optique, les directeurs exécutifs, les conseils d'administration des PME cotées en bourse et tous les organes du secteur public pourraient promouvoir un environnement plus favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes, la transparence des candidatures et des nominations, ainsi qu'une culture de l'inclusion et du «choix» dans l'ensemble de la société.

1.6 Le CESE recommande en outre que les responsables politiques et les entreprises examinent les points suivants afin de s'assurer que l'on atteigne et que l'on dépasse l'objectif des 40 %:

— améliorer la visibilité des femmes qui occupent des postes de haut niveau;

— accroître la transparence dans la recherche des nouveaux talents;

<sup>(1)</sup> [http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework\\_of\\_actions\\_gender\\_equality\\_010305-2.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305-2.pdf).

- parvenir à une masse critique et la maintenir;
- lutter contre les stéréotypes liés à la répartition des rôles entre les hommes et les femmes;
- planifier les successions à la tête des entreprises;
- créer une pépinière de talents;
- diffuser les exemples de bonnes pratiques;
- créer une base de données coordonnée à l'échelle européenne, recensant les femmes qualifiées pour siéger au sein des conseils d'administration.

1.7 Le CESE félicite M<sup>me</sup> Reding et ceux qui la soutiennent au sein de la Commission, du Parlement européen et des autres institutions pour avoir effectué les premiers pas vers une Europe plus équilibrée et pour avoir remis en question la manière dont on perçoit la composition d'un conseil d'administration, afin de garantir une société plus inclusive. Il s'agit d'une évolution importante des mentalités. Le CESE reconnaît que des recherches approfondies, des analyses juridiques ainsi qu'une consultation de la société civile ont été menées afin d'élaborer une directive pragmatique, laissant suffisamment de souplesse aux entreprises comme aux États membres pour sa mise en œuvre et pour les délais, tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1.8 Néanmoins, les obstacles qui empêchent de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes au niveau du processus décisionnel vont bien au-delà des arguments maintes fois mis en avant concernant les stéréotypes se rapportant au genre et les problèmes de candidatures. On ne pourra guère progresser si les hommes et les femmes ne font pas preuve d'une même volonté, celle de lancer maintenant une action positive qui ne se contente pas de simples mots, tout en respectant les points de vue respectifs. L'Europe est forte de son «unité dans la diversité», mais il convient avant tout de mettre cette diversité à profit.

1.9 Le CESE demande l'intégration dans cette proposition de directive de dispositions spécifiques concernant l'équilibre entre hommes et femmes pour les membres du conseil d'administration représentant les salariés de l'entreprise, compte tenu de leurs modalités particulières de désignation.

## 2. Contexte

### Au sein des conseils d'administration, 86,3 % des membres sont des hommes

2.1 L'égalité entre les hommes et les femmes fait partie des objectifs fondamentaux de l'UE, comme l'indiquent ses traités (article 3, paragraphe 3 du TUE) ainsi que la Charte des droits

fondamentaux (article 23). En vertu de l'article 8 du TFUE, «pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité». S'agissant de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, la compétence de l'UE découle de l'article 157, paragraphe 3 du TFUE.

2.2 En raison de la diversité des politiques mises en œuvre en la matière, il existe, entre les États membres de l'UE, de très grandes disparités au niveau de la proportion de femmes présentes au sein des conseils d'administration. Le rôle des femmes au sein des conseils d'administration a été étudié durant plusieurs décennies, mais il l'est plus encore depuis deux ans puisque l'UE a réitéré son engagement en faveur de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des conseils des entreprises cotées en bourse. Le débat a porté sur diverses mesures, allant de l'introduction de quotas juridiquement contraignants à l'autorégulation dépourvue de conséquences en cas de non-respect. Les approches volontaires et efficaces demeurent lentes. **Au cours de l'année dernière la présence des femmes au sein des conseils d'administration n'a augmenté que de 0,6 %** et seules 24 entreprises ont signé la déclaration d'engagement de 2011.

2.3 Les États membres ont adopté des mesures qui couvrent un large spectre allant de quotas juridiquement contraignants assortis de sanctions à l'autorégulation dans certains secteurs spécifiques et, en toute logique, la représentation des femmes au sein des conseils d'administration est elle aussi très variable. Néanmoins, **les pays qui se sont dotés de quotas contraignants ont d'une manière générale vu le nombre de femmes au sein des conseils d'administration augmenter de 20 %**. Six pays qui n'ont mis en œuvre aucune disposition ont assisté à une diminution du nombre des femmes au sein des conseils d'administration (voir l'annexe 1).

2.4 À la fin de l'année 2011, onze États membres avaient adopté des lois définissant des quotas ou des objectifs en matière de représentation des femmes au sein des conseils d'administration. La France, l'Italie et la Belgique ont instauré des quotas assortis de sanctions en cas de non-respect; l'Espagne et les Pays-Bas se sont dotés de quotas dépourvus de sanctions; le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Autriche et la Slovénie ont mis en œuvre des dispositions qui ne s'appliquent qu'aux conseils d'administration des entreprises contrôlées par l'État, et en Allemagne, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est régie par les dispositions relatives à la représentation des travailleurs au sein des conseils d'administration.

2.5 En toute logique, les différences entre les systèmes adoptés par les États membres ont eu une influence sur la présence de femmes au sein des conseils d'administration; les États qui ont opté pour des quotas législatifs ont vu la part des femmes dans les conseils augmenter de 20 %, bien qu'en Italie, cette augmentation n'ait atteint que 4 %. Dans les pays qui ont mis en œuvre des codes de gouvernement d'entreprise, l'augmentation oscille entre 11 % et 2 %.

2.6 Compte tenu des résultats obtenus actuellement, **seule la France pourrait atteindre l'objectif de 40 % de présence féminine au sein des conseils d'administration en 2020**. Si l'on extrapole davantage, en continuant à progresser au rythme actuel, l'ensemble de l'UE ne sera pas en mesure d'atteindre l'objectif de 40 % de présence féminine au sein des conseils d'administration d'ici 2040 <sup>(2)</sup>.

2.7 Les objectifs ne pourront s'avérer efficaces que s'ils sont assortis de pénalités; leur non respect donc être dûment sanctionné. La directive permet de motiver le non-respect de ses dispositions dans tous les cas; il appartient alors à l'entreprise de prouver qu'elle a agi avec la diligence requise tout au long du processus de recrutement. Les sanctions s'avéreront d'autant plus efficaces si elles sont définies, imposées et mises en œuvre par le pays concerné; c'est pourquoi la Commission s'est contentée de faire de simples recommandations sous forme d'orientations pour les sanctions pouvant être adoptées.

2.8 La Commission reconnaît qu'il est essentiel de respecter la liberté fondamentale des entreprises qui consiste à mener leurs activités sans ingérence; elle estime néanmoins que cette liberté ne saurait l'emporter sur l'état de droit ou les droits fondamentaux. La présente directive constitue une norme minimale qui cherche à améliorer les conditions des entreprises et le marché intérieur en garantissant une concurrence loyale entre les entreprises qui opèrent au sein de plusieurs États membres.

2.9 La directive définit un délai pour la mise en œuvre de l'objectif quantitatif de 40 % d'ici 2020 afin de permettre au cycle des nominations au sein des conseils d'administration de différentes entreprises d'avoir lieu. La directive contient également une clause prévoyant son expiration en 2028, date à laquelle ses dispositions ne devraient plus être nécessaires.

2.10 Seule une mesure adoptée au niveau de l'UE, suffisamment souple pour prendre en compte la diversité des situations existant dans les États membres tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité peut contribuer à exploiter au mieux les viviers de talents que représentent les femmes.

### 3. L'égalité entre les hommes et les femmes est un droit fondamental et une valeur commune de l'UE

3.1 Le CESE estime que l'augmentation de la proportion de femmes qui occupent des postes de décision constitue un objectif que partagent tous les acteurs de la société civile qui s'attachent à promouvoir activement l'égalité entre les hommes et les femmes. Le CESE a consacré de nombreux avis à l'égalité entre les hommes et les femmes dans la société; dans son rapport sur le «Rôle des CES et institutions similaires dans la nouvelle gouvernance mondiale, économique, sociale et environnementale», le Comité a souligné que «la parité politique, la vraie démocratie et l'égalité ne pourront [...] pas être instaurées en l'absence de dispositions juridiques qui prescrivent une égalité de représentation entre les hommes et les femmes».

3.2 En plus d'être un prérequis à l'existence d'une véritable démocratie et d'une société équitable, il s'agit d'une condition essentielle pour la réalisation des objectifs européens de croissance intelligente, durable et inclusive. Les études menées par la Banque mondiale et par Transparency International révèlent que la transparence est renforcée et que la corruption recule au sein des entités dont les organes décisionnels comportent une proportion de femmes adéquate. Quel que soit le domaine concerné, une bonne gouvernance ne peut que profiter à la société.

3.3 Les femmes représentent plus de 51 % de la population de l'UE, 45 % de la population active et elles sont à l'origine de plus de 70 % des décisions d'achat. Le CESE aurait donc souhaité que soient adoptées des mesures juridiques contraignantes, assorties de sanctions, et ce à tous les niveaux de la société, au sein de tous les organes décisionnels, afin d'améliorer l'égalité entre les hommes et les femmes. Cela remettrait en question la manière dont on conçoit la composition des instances décisionnelles, tout en favorisant une société inclusive.

**«C'est un fait aujourd'hui acquis que ni les femmes ni les hommes ne sauraient être victimes de discrimination fondée sur le sexe.» <sup>(3)</sup>**

**MAIS le fait est que 96,8 % des présidents sont des hommes.**

3.4 L'expansion de l'économie mondiale résulte directement des capacités humaines dont le fer de lance sont les femmes, moteurs de changements géopolitiques ayant un impact sur la santé, l'éducation, le bien-être social, l'environnement et la productivité économique. Il s'agit là d'un argument de poids en faveur de la présence des femmes au sein des conseils d'administration. La représentation des deux sexes constitue un avantage, non seulement pour l'image de marque, mais aussi parce qu'elle rapproche l'entreprise, ses employés, ses actionnaires ainsi que ses clients. Du fait de sa valeur, la diversité hommes-femmes constitue donc un aspect essentiel de l'ensemble des politiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE) mises en œuvre dans le secteur privé; pourtant, dans de nombreuses entreprises, elle n'a pas encore été mise en œuvre de manière effective.

3.5 Bien qu'ils soient gênants, les quotas constituent un moyen efficace pour promouvoir la présence des femmes aux postes d'encadrement, a souligné Laurence Parisot, présidente du MEDEF, dans le discours qu'elle a prononcé lors d'une session plénière du CESE en 2012. **«On ne devrait pas avoir besoin des quotas – mais ils constituent le seul moyen de vaincre les préjugés des hommes concernant les incompétences des femmes».**

<sup>(2)</sup> Document d'analyse d'impact.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 615 final.

3.6 Qui plus est, un certain nombre de femmes qui occupent des postes de haut niveau ont fait part de leur ferme opposition à l'introduction de quotas juridiquement contraignants, car elles estiment que cela dévaloriserait leur propre réussite. Il existe une réelle crainte que les quotas stigmatisent les femmes qui accèdent à des postes de haut niveau.

3.7 Afin de favoriser la nomination de femmes au sein des conseils d'administration, il est essentiel de mettre en place les politiques nécessaires qui encourageront les femmes à prendre place en première ligne, y compris les mesures qui leur permettront de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, de développer leur réseau et de voir leur carrière progresser à tous les niveaux, tout en sensibilisant l'opinion publique à cet enjeu et en faisant évoluer les comportements.

#### 4. Moteurs d'une croissance intelligente, durable et inclusive

##### 4.1 Potentiel économique

4.1.1 L'Europe étant toujours dans une situation économique délicate, son redressement dépend de l'activité d'une main-d'œuvre pleinement fonctionnelle, ce qui implique une participation active des femmes. Avant le début de la crise, les partenaires sociaux européens (l'UNICE/UEAPME, le CEEP et la CES1) s'étaient déjà engagés à renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi et sur le lieu de travail. En 2005, ils avaient défini la promotion des femmes au sein du processus décisionnel comme l'une de leurs principales priorités, et leur rapport proposait des instruments concrets pour favoriser l'inclusion des femmes<sup>(4)</sup>.

4.1.2 La compétitivité des entreprises européennes met l'accent sur une croissance allant de pair avec l'innovation, la recherche, la formation, les compétences, la protection des consommateurs et la responsabilité sociale des entreprises (RSE), autant d'objectifs majeurs de l'intervention de la Commission visant à promouvoir des possibilités économiques accrues. Pour obtenir des résultats concrets dans l'ensemble de ces objectifs, il y a lieu de veiller à une dimension hommes/femmes équilibrée.

4.1.3 Les femmes représentent 51 % de la population de l'UE. Beaucoup d'entre elles sont hautement qualifiées et compétentes; elles constituent donc une composante essentielle de la main-d'œuvre. Parmi les étudiants de l'enseignement supérieur, les femmes sont plus nombreuses que les hommes; il en résulte qu'il y a sur le marché de l'emploi **50 % plus de femmes hautement qualifiées que d'hommes**. Le rapport Davies a permis de constater que la main-d'œuvre britannique souffre d'un déficit qui pourrait être compensé grâce au recrutement de deux millions de travailleurs qualifiés au cours des dix prochaines années; la plupart de ces travailleurs devraient être des femmes hautement qualifiées<sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> [http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework\\_of\\_actions\\_gender\\_equality\\_010305-2.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/framework_of_actions_gender_equality_010305-2.pdf).

<sup>(5)</sup> Davies, «Women on boards, one year on» (Les femmes au sein des conseils d'administration, un an après), mars 2012 <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-law/docs/w/12-p135-women-on-boards-2012.pdf>.

4.1.4 Par ailleurs, la participation économique des femmes apporte de grands avantages financiers et sociaux aux pays. L'indice sur l'inégalité entre les hommes et les femmes (global gender gap index) pour l'année 2011 a révélé que **les pays qui garantissent davantage l'égalité entre les hommes et les femmes ont un PIB par habitant plus élevé**<sup>(6)</sup>.

4.1.5 Selon Goldman Sachs, une plus grande féminisation de la main-d'œuvre pourrait permettre au PIB de croître de:

— 21 % en Italie;

— 19 % en Espagne;

— 9 % en France et en Allemagne; et

— 8 % au Royaume-Uni.

4.1.6 De nombreuses recherches consacrées aux motifs économiques en faveur de la présence des femmes au sein des conseils d'administration citent un argument déterminant, à savoir l'amélioration des performances de l'entreprise. Des recherches menées par le Crédit Suisse (2012)<sup>(7)</sup>, McKinsey (2007)<sup>(8)</sup> et Catalyst (2004)<sup>(9)</sup> ont toutes montré, de manière indépendante, qu'il existe un lien entre la proportion de femmes au sein des conseils d'administration et les performances financières des entreprises. À titre d'exemple:

— le rapport McKinsey a montré que **le rendement des capitaux propres des entreprises dont les conseils d'administration comptaient la plus grande proportion de femmes était de 41 % supérieur** à celui des entreprises dont les conseils d'administration étaient composés uniquement d'hommes;

— Catalyst a révélé que **les entreprises dont le personnel d'encadrement supérieur est féminisé (entre 14,3 et 38,3 % de femmes) bénéficient d'un rendement des capitaux propres supérieur de 34,1 %** à celui des entreprises au sein desquelles les femmes n'occupent pas de postes importants;

<sup>(6)</sup> Indice sur l'inégalité entre les hommes et les femmes (global gender gap index) pour l'année 2011; Forum économique mondial, <http://www.uis.unesco.org/>.

<sup>(7)</sup> Institut de recherche du Crédit Suisse: «Gender diversity and corporate performance» (Diversité hommes-femmes et performance des entreprises), août 2012.

<sup>(8)</sup> McKinsey: «Women matter: gender diversity: a corporate performance driver» (Les femmes comptent— la mixité: levier de performance de l'entreprise), 2007.

<sup>(9)</sup> Catalyst: «The Bottom Line: Connecting Corporate Performance and Gender Diversity» (Liens entre le rendement des entreprises et la mixité), janvier 2004.

— le Crédit Suisse a **prouvé que les entreprises dont les conseils d'administration sont féminisés obtiennent de meilleurs résultats en matière de cours des actions** que leurs homologues dont les conseils d'administration sont exclusivement masculins.

4.1.7 Il existe des études qui indiquent que la mixité au sein des conseils d'administration n'a que peu ou pas d'impact sur les performances financières des entreprises. Mais dans la très grande majorité des cas, les études montrent une incidence positive de la présence des femmes au sein des conseils d'administration sur les performances financières des entreprises.

#### 4.2 Justification économique

4.2.1 De nombreuses raisons expliquent l'amélioration des performances que connaissent les entreprises dont les conseils d'administration sont mixtes. Le principal argument serait qu'elles ont la volonté d'adopter un mode de pensée différent, plus critique, lorsqu'elles prennent des décisions, ce qui engendre un modèle d'entreprise plus proactif.

4.2.2 Sur le marché, il est désormais indispensable que les entreprises comprennent la diversité; cette démarche est dotée d'une immense valeur financière et sans elle, les entreprises ne sauraient fonctionner à l'échelle internationale.

4.2.3 Innovation et fonctionnement du conseil d'administration - L'atout qu'offrent les femmes aux conseils d'administration réside dans leur différence, leurs expériences, la manière dont elles abordent les problèmes, les nouveaux marchés et les opportunités grâce à leur propre expérience en matière de consommation. La diversité des modes de pensée favorise l'innovation et améliore les performances des entreprises, en luttant contre les préjugés et en encourageant une plus grande ouverture vers l'extérieur, vers les marchés existants et nouveaux. L'enrichissement mutuel des idées est extrêmement bénéfique et cela s'applique également à la présence de membres étrangers au sein des conseils d'administration. L'enjeu, pour ces derniers, est de s'adapter à une composition vraiment diversifiée et de savoir relever d'une manière productive les défis auxquels font face les entreprises.

4.2.4 La mixité au sein des conseils d'administration doit correspondre à une véritable diversité, au sens le plus large du terme. Le CESE ne préconise pas de réserver les postes à hautes responsabilités à un petit cercle de femmes qui passent d'un conseil d'administration à l'autre. Cette pratique, que l'on appelle communément celle des «golden skirts» (jupes dorées) porte préjudice au principal pilier de la diversité au sein des conseils d'administration. Les résultats d'une étude menée en Norvège ont montré que 62 % des hommes ne sont membres que d'un conseil d'administration, alors que ce chiffre atteint 79 % chez les femmes. Le CESE défend le droit, pour les

hommes et les femmes, de choisir et d'accéder équitablement aux postes à hautes responsabilités et ce grâce à leurs compétences.

#### 5. Mise en œuvre

5.1 Afin d'atteindre les objectifs quantitatifs de présence féminine au sein des conseils d'administration, il convient de mettre en place des mesures. Des mesures à court et à moyen terme doivent être mises en œuvre simultanément afin de garantir le maintien de la mixité au sein des conseils d'administration au-delà de 2028. Il convient d'envisager les éléments suivants:

5.1.1 **Les femmes qui occupent des postes de haut niveau doivent être plus visibles** – établir le profil de femmes qui ont atteint, dans différents États membres, des postes de direction afin d'attirer l'attention des milieux d'entreprises élargis sur ces femmes et de témoigner de l'impact que peut avoir la mixité des conseils d'administration sur le succès des entreprises qui la pratiquent.

5.1.2 **Il faut accroître la transparence dans la recherche des nouveaux talents** – le processus de recrutement des conseils d'administration est très opaque et repose sur les réseaux personnels. Afin d'attirer un éventail plus large de talents, il convient de diffuser les offres et de les présenter d'une manière qui encouragera toutes les personnes talentueuses à présenter leur candidature.

5.1.3 **Il convient de parvenir à une masse critique et de la maintenir** – Un mode de pensée différent au sein d'un conseil d'administration n'a de réel poids que lorsqu'il existe une masse critique suffisante pour remettre en question les hypothèses dominantes. Il est donc impératif que les femmes représentent 40 % du personnel des conseils d'administration. Une plus grande transparence du processus de recrutement permettra de garantir que soit examiné un large éventail de candidatures, et d'écartier le risque d'application de la règle de la «jupe dorée»<sup>(10)</sup>.

5.1.4 **Les stéréotypes liés à la répartition des rôles entre les hommes et les femmes doivent être combattus** – Beaucoup de progrès ont été accomplis concernant la répartition des rôles au sein du foyer, laquelle constituait un obstacle à l'activité économique des femmes. Les mesures envisagées sont un pas dans la bonne direction et contribueront à renforcer la participation des femmes aux conseils d'administration.

<sup>(10)</sup> «Golden Skirts fill the board rooms» (Les conseils d'administration sont pleins de jupes dorées), article de BI Norwegian Business School du 31 octobre 2012. Rédigé par Morten HUSE (2011): «The 'Golden Skirts'. Changes in board composition following gender quotas on corporate boards» (Les «jupes dorées». Évolution de la composition des conseils d'administration suite à l'adoption de quotas dans ce domaine).

5.1.5 **Une pépinière de talents doit être créée** – Afin de garantir la pérennité des avantages qu'offre la mixité au sein des conseils d'administration, il faut maintenir un afflux constant de personnes hautement qualifiées qui ont à la fois la volonté et la capacité d'occuper des postes de direction. Il est essentiel de créer un environnement permettant aux femmes de trouver leur chemin au sein du labyrinthe <sup>(1)</sup> tout au long de leur carrière, et d'atteindre les postes à hautes responsabilités. Une pépinière solide pourra voir le jour grâce aux éléments cités précédemment; l'existence de figures féminines servant de modèles, des processus de recrutement plus transparents et une succession clairement planifiée à la tête des entreprises sont autant de piliers sur lesquels pourra s'appuyer l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des conseils d'administration.

5.1.6 **Il convient de créer une base de données coordonnée à l'échelle européenne** – cette base de données contiendrait les informations relatives aux femmes qualifiées pour siéger au sein des conseils d'administration. Cela permettrait de remédier au problème d'invisibilité des femmes qui possèdent les qualifications nécessaires pour occuper ces postes. La base de données permettrait en outre de réduire le risque qu'une petite minorité de femmes soit recrutée à de multiples postes et de renforcer la transparence du processus de recrutement. Une base de données à l'échelle européenne viendrait plaider en faveur d'un brassage des compétences et des expériences à travers divers États membres et de la possibilité de travailler dans des secteurs différents.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

<sup>(1)</sup> Voir «*Through the Labyrinth: The Truth About How Women Become Leaders*» (Traverser le labyrinthe: la vérité sur la façon pour les femmes de devenir des leaders), par Alice Eagly et Linda Carli.

## ANNEXE 1

## à l'avis du Comité économique et social européen

Les propositions d'amendement suivantes ont été rejetées au cours des délibérations, mais ont obtenu au moins un quart des suffrages:

**Paragraphe 1.2**

Modifier comme suit:

*«Le CESE se félicite que la proportion de femmes au sein des conseils d'administration ait augmenté de 13,7 % en janvier 2012 à 15,8 % en janvier 2013. La volonté des entreprises d'agir en ce sens constitue un préalable à la poursuite de cette tendance; c'est pourquoi le CESE n'est pas favorable de manière générale aux cette proposition. Même si sa préférence est pour des mesures volontaires plutôt que pour la définition quotas, même s'il reconnaît que la proposition de la Commission a fortement contribué à accroître la sensibilisation et, partant, la volonté d'amplifier cette tendance sans objectifs juridiquement contraignants, on ne peut guère espérer d'évolution majeure en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au sein des entreprises européennes cotées en bourse. Actuellement, seuls 13,7 % des membres des conseils d'administration sont des femmes, ce qui prouve l'existence d'une véritable discrimination.»*

**Résultat du vote**

Voix pour: 78

Voix contre: 102

Abstentions: 5

**Paragraphe 1.5**

Modifier comme suit:

*«Le CESE est d'avis que tous les organes décisionnels publics et privés peuvent atteindre l'objectif des 40 % grâce à des mesures volontaires, à l'émulation par les pairs et à l'augmentation du nombre de femmes (et d'hommes) présents aux plus hauts niveaux de responsabilité dans chacun des secteurs concernés; à cet effet, il tend à privilégier espère que cette norme minimale pourra être adoptée par l'ensemble des organes décisionnels publics et privés sous la forme d'une l'autorégulation et des mesures non contraignantes afin d'éviter toute nouvelle législation. Dans cette optique, les directeurs exécutifs, les conseils d'administration des PME cotées en bourse et tous les organes du secteur public pourraient promouvoir un environnement plus favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes, la transparence des candidatures et des nominations, ainsi qu'une culture de l'inclusion et du «choix» dans l'ensemble de la société. Le CESE fait valoir qu'un grand nombre d'États membres ont déjà lancé une large gamme d'initiatives pour favoriser les femmes au sein des conseils d'administration; toute initiative de l'UE devrait tenir compte de telles initiatives nationales.»*

**Résultat du vote**

Voix pour: 75

Voix contre: 107

Abstentions: 3

**Paragraphe 1.7**

Supprimer comme suit:

*«Le CESE félicite M<sup>me</sup> REDING et ceux qui la soutiennent au sein de la Commission, du Parlement européen et des autres institutions pour avoir effectué les premiers pas vers une Europe plus équilibrée et pour avoir remis en question la manière dont on perçoit la composition d'un conseil d'administration, afin de garantir une société plus inclusive. Il s'agit d'une évolution importante des mentalités. Le CESE reconnaît que des recherches approfondies, des analyses juridiques ainsi qu'une consultation de la société civile ont été menées afin d'élaborer une directive pragmatique, laissant suffisamment de souplesse aux entreprises comme aux États membres pour sa mise en œuvre et pour les délais, tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité.»*

**Résultat du vote**

Voix pour: 79

Voix contre: 107

Abstentions: 5

**Paragraphe 2.2**

Modifier comme suit:

«En raison de la diversité des politiques mises en œuvre en la matière, il existe, entre les États membres de l'UE, de très grandes disparités au niveau de la proportion de femmes présentes au sein des conseils d'administration. Le rôle des femmes au sein des conseils d'administration a été étudié durant plusieurs décennies, mais il l'est plus encore depuis deux ans puisque l'UE a réitéré son engagement en faveur de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des conseils des entreprises cotées en bourse. Le débat a porté sur diverses mesures, allant de l'introduction de quotas juridiquement contraignants à l'autorégulation dépourvue de conséquences en cas de non-respect. Les approches volontaires et efficaces demeurent lentes. **Au cours de l'année dernière la présence des femmes au sein des conseils d'administration n'a augmenté que de 0,6 %** et seules 24 entreprises ont signé la déclaration d'engagement de 2011. Cependant, le CESE souligne que le mandat des directeurs non exécutifs dure généralement de trois à cinq ans. Il aurait donc préféré que l'on laisse plus de temps aux entreprises européennes pour signer la déclaration d'engagement de 2011 afin d'augmenter le nombre de femmes au sein des conseils d'administration».

**Résultat du vote**

Voix pour: 82

Voix contre: 90

Abstentions: 8

**Paragraphe 2.7**

Modifier comme suit:

~~«Les objectifs ne pourront s'avérer efficaces que s'ils sont assortis de pénalités; leur non respect doit donc être dûment sanctionné. La directive permet de motiver le non-respect de ses dispositions dans tous les cas; il appartient alors à l'entreprise de prouver qu'elle a agi avec la diligence requise tout au long du processus de recrutement. Les sanctions s'avéreront d'autant plus efficaces si elles sont définies, imposées et mises en œuvre par le pays concerné; c'est pourquoi la Commission s'est contentée de faire de simples recommandations sous forme d'orientations pour les sanctions pouvant être adoptées. Le CESE demande toutefois la garantie que la sanction de nullité ou d'annulation de la nomination ou de l'élection d'administrateurs non exécutifs n'affecte en rien les décisions adoptées par ce conseil d'administration. Dans le cas contraire, cette sanction porterait de graves préjudices aux entreprises concernées».~~

**Résultat du vote**

Voix pour: 71

Voix contre: 93

Abstentions: 7

**Paragraphe 2.10**

Ajouter le texte suivant:

«Seule une mesure adoptée au niveau de l'UE, suffisamment souple pour prendre en compte la diversité des situations existant dans les États membres et la variété des structures des conseils d'administration tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité et les droits de propriété privée peut contribuer à exploiter au mieux les viviers de talents que représentent les femmes. Les besoins d'une entreprise varient en fonction de la gamme de produits qu'elle offre et de ses consommateurs; ils varient également dans le temps selon, entre autres, le type et la taille de l'entreprise, la structure de propriété, les opérations, la phase de développement, etc.»

Voix pour: 80

Voix contre: 100

Abstentions: 8

**Nouveau paragraphe 2.11**

«Le CESE aurait donc préféré l'autorégulation qui constitue, selon lui, le meilleur moyen pour améliorer la situation, car elle offre suffisamment de souplesse pour gérer l'égalité des chances à tous les niveaux et garantir une représentation adéquate et équilibrée des hommes et des femmes au sein des conseils d'administration, tout en respectant le cycle propre aux entreprises, ainsi que le renouvellement et les perspectives de croissance à long terme. Le CESE souligne que de nombreux États membres ont déjà mis en place un large éventail d'initiatives pour promouvoir la présence des femmes au sein des conseils d'administration. Toute initiative de l'UE devrait respecter ces mesures nationales.»

**Résultat du vote**

Voix pour: 78

Voix contre: 99

Abstentions: 9

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»**

COM(2012) 709 final – 2012/0335 (NLE)

(2013/C 133/14)

Rapporteur général: **M. Wolfgang GREIF**

Le 11 décembre 2012, le Conseil a décidé, conformément aux articles 148, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» COM(2012) 709 final – 2012/0335 (NLE).

Le 11 décembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013) de nommer M. Wolfgang GREIF rapporteur général, et a adopté le présent avis par 170 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 L'Europe ne parvient toujours pas à surmonter la crise, ce qui a pour conséquence de cristalliser le clivage entre ses États membres. Compte tenu des mesures d'austérité imposées actuellement dans l'UE afin de lutter contre la crise, le Comité se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par le fait que les objectifs en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté de la stratégie Europe 2020 ne pourront être atteints.

1.2 Le CESE plaide pour l'adoption d'un plan européen de relance économique qui aurait des effets importants sur la politique du marché du travail et qui représenterait un financement de l'ordre de 2 % du PIB. Afin de stimuler l'emploi, il est urgent de mettre en œuvre des investissements nationaux supplémentaires et de définir des projets d'investissement européens de manière coordonnée et ciblée.

1.3 La pleine participation des partenaires sociaux et de la société civile à chaque étape de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en matière d'emploi est l'une des pierres angulaires du succès de la coordination politique. Le Comité insiste pour que toutes les parties prenantes concernées, y compris le CESE, disposent de suffisamment de temps entre la publication de la prochaine proposition et l'adoption de la décision pour mener un débat approfondi sur la proposition. Cette approche revêt une importance particulière dans le cadre du nouvel ensemble de lignes directrices à adopter en 2014.

1.4 En outre, le Comité a formulé des propositions dans les domaines suivants:

- la garantie pour la jeunesse devrait entrer en jeu aussitôt que possible, c'est-à-dire, idéalement, lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi;
- un Fonds de solidarité pour la jeunesse spécifique devrait être établi pour les pays particulièrement en difficulté, si les ressources du FSE ne suffisent pas;
- il y a lieu de promouvoir des normes de qualité pour la première expérience professionnelle et la formation «sur le tas»;
- il conviendrait d'examiner le système dual d'apprentissage dans la perspective d'une application plus large dans laquelle les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer;
- il y a lieu de lutter contre les emplois précaires, par exemple en élargissant l'approche en matière de flexibilité et en accordant davantage d'attention à la flexibilité interne;
- le rôle des entreprises, en particulier des PME, dans la création d'emploi devrait être davantage reconnu;
- il conviendrait de renforcer le rôle des institutions du marché du travail dans les programmes nationaux de réforme;
- les pays dont la situation du marché de l'emploi est particulièrement tendue devraient pouvoir accéder plus aisément aux moyens de l'UE;
- il convient de compléter les objectifs européens en matière d'emploi global par des objectifs ciblant des groupes spécifiques;
- il convient de prévoir suffisamment de financements européens et d'en tenir pleinement compte dans le cadre financier pluriannuel.

## 2. Introduction

2.1 Le 21 octobre 2010, le Conseil de l'UE a décidé que les nouvelles lignes directrices pour l'emploi devaient rester inchangées jusqu'en 2014 afin que l'accent puisse être placé sur leur application <sup>(1)</sup>. Le 28 novembre 2012, la Commission européenne a soumis sa proposition de décision du Conseil relative au maintien de la validité des lignes directrices en 2013.

2.2 Sur fond de détérioration de la situation de l'emploi dans la plupart des États membres, en particulier la forte augmentation du chômage des jeunes et le niveau toujours élevé de chômage à long terme, et en vue de préparer la mise à jour des lignes directrices prévue l'année prochaine, le CESE profite de la consultation annuelle prévue à l'article 148, paragraphe 2 du TFUE pour réitérer les recommandations principales qu'il a formulées l'année dernière concernant les lignes directrices et leur mise en œuvre <sup>(2)</sup>.

## 3. Observations générales

3.1 *Les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi pourraient ne pas être atteints*

3.1.1 Au cours des années à venir, l'Europe s'orientera vers une situation de l'emploi extrêmement tendue. Certains groupes seront plus fortement touchés que d'autres: les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les handicapés, les migrants et les parents célibataires. Alors que la crise financière entre dans sa cinquième année, toutes les prévisions, y compris l'enquête sur l'emploi réalisée par la Commission, laissent à penser que la situation du marché du travail en Europe demeurera préoccupante, du moins en 2013. L'Europe ne parvient toujours pas à surmonter la crise, ce qui a pour conséquence de cristalliser le clivage entre ses États membres.

3.1.2 La reprise de l'emploi est au point mort. Le taux d'emploi est en baisse. La création d'emplois est restée faible et la situation s'est aggravée en dépit du potentiel inexploité dans certains secteurs créateurs d'emplois et l'ensemble du marché unique. La segmentation du marché du travail a continué de progresser, les contrats temporaires et le travail à temps partiel étant en hausse. La pression fiscale sur le travail reste élevée et a encore augmenté dans plusieurs États membres. Le chômage, de

nouveau en hausse, a atteint des niveaux sans précédent, tandis que le chômage de longue durée et celui des jeunes ont atteint des sommets inquiétants, notamment dans les États membres qui ont entrepris un important assainissement de leurs finances publiques. Les revenus moyens des ménages sont en baisse dans de nombreux États membres et, selon des données récentes, la tendance est à l'augmentation des niveaux et à l'aggravation des formes de pauvreté et d'exclusion sociale, la pauvreté des travailleurs et la polarisation sociale étant en progression dans de nombreux États membres <sup>(3)</sup>.

3.1.3 Dans ce contexte, le CESE se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par le fait que ni les objectifs fixés pour l'emploi ni ceux fixés en matière de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la priorité de croissance inclusive de la stratégie Europe 2020 ne pourront être atteints dans le contexte des prémisses politiques imposées actuellement dans l'UE, selon lesquelles la solution à la crise passe par l'austérité.

3.2 *Un plan européen de relance pour une reprise génératrice d'emplois*

3.2.1 Les mesures d'austérité qui freinent la demande finale dans un État membre entraînent des retombées négatives dans les autres pays, créant une spirale infernale. Le lancement simultané de plans d'austérité dans plusieurs États obscurcit encore davantage les perspectives de croissance et pourrait déclencher un cercle vicieux se traduisant par des incertitudes concernant l'investissement, dans les domaines de l'éducation et la formation, la recherche et l'innovation notamment, ainsi que l'emploi et la consommation.

3.2.2 Toutefois, la politique de l'emploi ne peut pas compenser les dysfonctionnements de la politique macroéconomique. Le CESE juge dès lors essentiel d'accoler la politique de l'emploi au développement des infrastructures européennes et à la quête d'une croissance qualitative. Il est urgent que des investissements européens et nationaux ciblés ayant une incidence élevée sur l'emploi soient mis en place de manière coordonnée, afin d'accroître l'efficacité des mesures prises en matière de politique de l'emploi. À cette fin, il convient de mobiliser de toute urgence des investissements tant privés que publics et de mener à bien des réformes.

3.2.3 Le Comité partage l'analyse de la Commission selon laquelle les perspectives de croissance de l'emploi dépendent de façon décisive de la capacité de l'Union de doper la croissance économique par des politiques macroéconomiques et industrielles, ainsi que par des politiques de l'innovation appropriées, et de compléter la démarche par des politiques de l'emploi axées sur une reprise génératrice d'emplois. Le CESE redoute que bon nombre des propositions constructives présentées dans le cadre du paquet emploi adopté en avril 2012 ne soient irréalisables si l'UE poursuit sans répit sa stratégie d'austérité.

<sup>(1)</sup> Décision 2010/707/UE du Conseil.

<sup>(2)</sup> Voir en particulier l'avis du CESE du 27 mai 2010 sur les «Lignes directrices pour l'emploi», (JO C 21 du 21.1.2011, p. 66); l'avis du CESE du 22 février 2012 sur les «Lignes directrices pour l'emploi», (JO C 143 du 22.5.2012, p. 94); l'avis du CESE du 22 février 2012 sur les «Conséquences sociales de la nouvelle législation en matière de gouvernance économique», (JO C 143 du 22.5.2012, p. 23); l'avis du CESE du 25 avril 2012 sur les «Dispositions générales régissant les Fonds structurels», (JO C 191 du 29.6.2012, p. 30); l'avis du CESE du 12 juillet 2012 sur l'«Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes», (JO C 299 du 4.10.2012, p. 97); l'avis du CESE du 15 novembre 2012 sur le thème «Vers une reprise génératrice d'emplois», JO C 11 du 15.1.2013, p. 8–15.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 750 final: Examen annuel de la croissance 2013, Annexe: Projet de rapport conjoint sur l'emploi.

3.2.4 De même, le CESE craint que les mesures proposées ne permettent pas à elles seules d'atteindre les objectifs formulés dans la stratégie de l'UE pour l'emploi. C'est pourquoi le CESE a maintes fois plaidé pour l'adoption d'un plan européen de relance économique qui aurait des effets importants sur la politique du marché du travail et qui représenterait un financement de l'ordre de 2 % du PIB. Si de premières avancées ont été effectuées en la matière avec le «pacte pour la croissance et l'emploi», conclu lors du Conseil européen de juin 2012, il s'agit à présent de concrétiser ces dispositions pour ménager la marge de manœuvre nécessaire de toute urgence à la croissance durable et à l'emploi au niveau européen. Le Comité a également réclamé un pacte d'investissement social permettant de surmonter durablement la crise et d'investir dans l'avenir, et il suivra de près le paquet «Investissement social», dont l'adoption par la Commission a été annoncée pour février.

### 3.3 Participation de la société civile et des partenaires sociaux

3.3.1 Le CESE a fréquemment approuvé le cycle pluriannuel de coordination politique de la stratégie Europe 2020, tout en faisant remarquer que la participation étendue des parlements, des partenaires sociaux et de la société civile au niveau européen et national, à chaque étape de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en matière d'emploi, est l'une des pierres angulaires du succès de la coordination politique.

3.3.2 Étant donné que les lignes directrices forment un cadre permettant aux États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques nationales, et d'en assurer le suivi, en s'inscrivant dans une stratégie globale de l'UE, le Comité insiste pour que toutes les parties prenantes concernées, y compris le CESE, disposent de suffisamment de temps entre la publication de la prochaine proposition et l'adoption de la décision pour mener un débat approfondi sur la proposition. Cela est d'autant plus important que la politique européenne de l'emploi doit en faire davantage pour aider les États membres à lutter contre la crise.

3.3.3 Conformément au calendrier du semestre européen, il conviendrait de consulter les partenaires sociaux européens à un stade précoce des préparatifs de l'examen annuel de la croissance, au moment de définir les grandes priorités stratégiques dans le domaine de l'emploi, et d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer les lignes directrices pour l'emploi. Cette approche revêt une importance particulière dans le cadre du nouvel ensemble de lignes directrices à adopter en 2014.

## 4. Observations spécifiques et propositions concrètes

4.1 **Compléter les objectifs en matière d'emploi global par des objectifs européens ciblant des groupes spécifiques:** L'objectif relatif à un taux d'emploi global devant être atteint dans toute l'UE devrait être complété à l'avenir par des objectifs européens mesurables pour différents groupes cibles comme les chômeurs de longue durée, les femmes, les travailleurs âgés, les handicapés et en particulier les jeunes. L'important transfert de la formulation d'objectifs concrets de la politique de l'emploi au niveau des États membres ne s'est pas avéré très concluant jusqu'à présent. Dans ce contexte, un indicateur spécifique

pour la réduction substantielle du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation (ce que l'on appelle les «NEET») est nécessaire.

4.2 **La «garantie pour la jeunesse» devrait entrer en jeu aussitôt que possible:** Le CESE salue la proposition de la Commission relative à une garantie pour la jeunesse, qui vise à assurer que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans se voient proposer une offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage en temps utile<sup>(4)</sup>. Toutefois, le CESE juge qu'une intervention après quatre mois est trop tardive. Idéalement, la garantie pour la jeunesse devrait entrer en jeu aussitôt que possible, c'est-à-dire lors de l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi. En effet, une transition ratée nuit à l'économie et laisse des cicatrices pour toute la vie. Il y a lieu de formuler des mesures concrètes en la matière dans le cadre des plans nationaux de réforme.

4.3 **Établir un Fonds de solidarité pour la jeunesse pour les pays particulièrement en difficulté, si le FSE ne suffit pas:** Le CESE signale que dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières pour la période 2014-2020, il y a lieu de veiller avec un soin particulier à garantir l'allocation de ressources au titre du Fonds social européen à la jeunesse. Le CESE estime que la gravité de la situation requiert un Fonds de solidarité pour la jeunesse spécifique comme solution solidaire, à l'image du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Les pays particulièrement en difficulté pourraient recevoir un soutien temporaire lors de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Si les ressources du FSE ne permettent pas de mener à bien cette démarche, il conviendra de déployer des fonds européens supplémentaires (Fonds de solidarité pour la jeunesse) pour la financer. Si des milliards ont pu être débloqués pour venir en aide aux banques, il devrait aussi être possible de réunir ces fonds.

4.4 **Promouvoir des normes de qualité, la première expérience professionnelle et la formation «sur le tas»:** Le CESE soutient le développement des compétences dont le marché du travail a besoin au moyen d'une coopération active entre le monde du travail et les établissements d'enseignement. Le CESE estime opportun de soutenir la première expérience professionnelle et la formation «sur le tas» et reconnaît donc que les stages en entreprise, de même que les programmes de volontariat, représentent pour les jeunes un important moyen d'acquérir des compétences et une expérience professionnelle. Le CESE souligne combien il est nécessaire de disposer de normes de qualité en matière de stages. À cet égard, il salue les objectifs de la Commission de proposer un cadre de qualité encourageant l'offre et l'utilisation de stages de qualité.

4.5 **Examiner la possibilité d'étendre l'application du système dual d'apprentissage:** Il importe de combler l'écart entre les besoins du marché du travail, l'éducation et les attentes des jeunes. L'une des clés pour y parvenir est de fournir des incitations et un soutien au développement de programmes

<sup>(4)</sup> Avis du CESE du 21 mars 2013 sur le paquet «Emploi des jeunes» (pas encore publié au Journal Officiel).

d'apprentissage de grande qualité. Le Comité accueille favorablement les lignes directrices de la Commission en la matière. Il conviendrait d'examiner la possibilité de transposer le système dual d'apprentissage, qui combine formation générale et professionnelle. Les pays dotés d'un système de «formation professionnelle duale» enregistrent un taux de chômage des jeunes nettement inférieur à ceux qui ne possèdent aucun système d'apprentissage. Par ailleurs, plusieurs pays en crise se montrent intéressés par l'introduction de systèmes de formation en alternance. À cet égard, le CESE plaide pour une meilleure mise en commun des expériences et préconise que les programmes d'apprentissage soient soutenus par le FSE. En ce qui concerne la formation duale, il y a lieu de promouvoir cet échange, de dégager les fonds nécessaires au démarrage du système et d'élaborer un cadre de qualité. Le Comité insiste sur le rôle de la participation des partenaires sociaux à la formation professionnelle. Il estime donc qu'il est essentiel d'associer étroitement les partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et au suivi du développement de ces systèmes.

**4.6 Lutter contre les emplois précaires:** Le Comité s'est exprimé à maintes reprises sur la flexicurité. Il se félicite que les expériences de gestion de la crise aient amené à élargir l'approche en la matière. Jusqu'à présent, l'amélioration de la flexibilité interne n'a pas reçu toute l'attention qu'elle méritait lors des débats relatifs à la flexicurité. Le travail à durée déterminée et le temps partiel permettent des transitions à court terme et peuvent parfois s'avérer nécessaires pour faciliter la transition de groupes particulièrement défavorisés vers le premier marché de l'emploi. Cependant, l'insécurité professionnelle qui y est associée ne peut être que transitoire et doit être couverte sur le plan social. En ce qui concerne le chômage des jeunes, le CESE déconseille également les solutions par trop instables et dénuées de perspectives en matière d'intégration dans le marché de l'emploi: plutôt que de miser sur l'emploi précaire, il y a lieu de mettre en œuvre des mesures qui garantissent que le travail à durée déterminée et les emplois faiblement rémunérés et assortis d'une protection sociale insuffisante ne deviennent pas la norme pour les jeunes.

**4.7 Reconnaître davantage le rôle des entreprises dans la création d'emploi:** Les entreprises d'Europe jouent un rôle décisif dans la lutte contre la crise de l'emploi. Les petites et moyennes entreprises en particulier affichent ces dernières années un bilan de recrutement positif. Il est par conséquent essentiel d'améliorer l'accès des PME aux capitaux et de réduire les coûts de démarrage d'une activité économique. La Commission européenne estime que cette démarche pourrait avoir une

incidence économique considérable sur l'économie européenne, se traduisant par une hausse du PIB d'environ 1,5 %, soit de quelque 150 milliards d'euros, sans pour autant porter atteinte à la protection des salariés. Les entreprises sociales et les organisations de la société civile peuvent elles aussi contribuer à la progression de l'emploi, comme l'a souligné maintes fois le CESE. Un avis d'initiative récent de la CCMI indiquait par ailleurs que les coopératives, en particulier les coopératives de travailleurs, préservaient davantage d'emplois même en temps de crise, en réduisant les bénéfices afin de protéger ceux-ci<sup>(5)</sup>.

**4.8 Renforcer le rôle des institutions du marché du travail dans les programmes nationaux de réforme:** Il est nécessaire, dans plusieurs pays, de renforcer les aides spécifiques garanties par les services de l'emploi, en accordant davantage d'attention aux groupes défavorisés. Dans tous les pays de l'UE, il y a lieu de réexaminer, et le cas échéant, d'améliorer les conditions d'accès aux prestations de soutien pour les jeunes, ainsi que pour les chômeurs de longue durée à la recherche d'un emploi ou d'une formation. Il est conseillé d'ajouter des objectifs en la matière dans les programmes nationaux de réforme.

**4.9 Faciliter l'accès aux fonds de l'UE pour les pays dont la situation du marché de l'emploi est tendue:** Malgré des situations budgétaires tendues dans les États membres, il faut continuer à prévoir des moyens nationaux et européens pour intervenir activement sur le marché du travail, ainsi que pour soutenir la formation et l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, et si nécessaire les augmenter. Les pays dont la situation du marché de l'emploi est particulièrement tendue et qui doivent en même temps répondre à des obligations de restrictions budgétaires devraient pouvoir accéder plus aisément à des financements de l'UE. Des procédures et des simplifications pragmatiques et flexibles doivent être mises en place dans l'administration pour l'utilisation des moyens, jusqu'à la suppression temporaire du cofinancement par les États membres pour les interventions du FSE et d'autres fonds européens.

**4.10 Des financements européens supplémentaires:** Au vu de la gravité de la crise économique, le montant actuellement proposé par la Commission pour les Fonds structurels européens 2014-2020 pourrait ne pas suffire pour produire les effets escomptés sur la croissance économique et la création d'emplois, et améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Il conviendrait d'en tenir pleinement compte dans le cadre financier pluriannuel (CFP).

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

<sup>(5)</sup> Avis du CESE du 25 avril 2012 sur le thème «Coopératives et restructuration», JO C 191/24 du 29.6.2012.

## Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Examen annuel de la croissance 2013»

COM(2012) 750 final

(2013/C 133/15)

Rapporteur général: **M. Xavier VERBOVEN**

Le 19 décembre 2012, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission – Examen annuel de la croissance 2013»

COM(2012) 750 final.

Le 13 novembre 2012, le Bureau du Comité a chargé le Comité de pilotage Europe 2020 de préparer les travaux du Comité en la matière

Compte tenu de l'urgence des travaux à mener, le Comité économique et social européen a désigné M. Xavier VERBOVEN comme rapporteur général lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013) et a adopté le présent avis par 180 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité attire l'attention sur le fait que l'examen de la croissance de cette année est publié dans un contexte de **sombres perspectives économiques et d'emploi** mais aussi à un moment marqué par de **nouvelles mesures et de nouveaux engagements**, comme le pacte pour la croissance et l'emploi ou la révision en profondeur de la gouvernance économique de l'UE. Le Comité insiste sur la nécessité que le pacte pour la croissance et l'emploi ainsi que les mesures visant à rompre le lien entre les banques et les États – dont la création d'une union bancaire et le nouveau programme de la BCE («Opérations monétaires sur titres») – soient mis en œuvre rapidement et de manière équilibrée, car il s'agit d'éléments essentiels de la relance et de la restauration de la confiance.

1.2 Bien que la capacité de l'UE à atteindre à temps les objectifs de la stratégie Europe 2020 suscite certains doutes, le CESE regrette que **l'examen annuel de la croissance 2013 n'analyse pas les raisons du manque de progrès** dans la réalisation de ces objectifs.

1.3 Eu égard à la situation désastreuse de l'économie, à ses conséquences néfastes sur la cohésion sociale, aux taux de chômage élevés qui continuent d'augmenter et à l'accroissement de la pauvreté, **le Comité prévient que la poursuite de la politique d'austérité actuelle et les graves conséquences d'une récession profonde et prolongée** risquent d'affaiblir structurellement l'économie et de menacer sa transition vers un modèle durable d'un point de vue environnemental. De nombreux autres acteurs politiques internationaux expriment des préoccupations similaires sur l'état de l'Europe et l'incidence de l'austérité sur la croissance.

1.4 En ce qui concerne l'idée d'**assainissement «propice à la croissance»**, le Comité a déjà réclamé dans le passé<sup>(1)</sup> un assainissement des finances publiques sur une période aussi

flexible que possible afin de ne pas casser la dynamique de croissance, ainsi qu'un équilibre «intelligent» entre les recettes et les dépenses et entre l'offre et la demande. Le Comité alerte une nouvelle fois du danger qu'il y a à fragiliser les systèmes de services publics et de solidarité collective, afin de ne pas affaiblir le mécanisme d'assurance contre les grands risques sociaux (chômage, maladie, vieillissement) et d'éviter l'augmentation de l'épargne préventive.

1.5 S'agissant de la notion d'**assainissement «différencié»** et de la proposition selon laquelle les États membres confrontés à des difficultés financières devraient «rapidement assainir leurs finances» tandis que les autres seraient autorisés à laisser agir leurs stabilisateurs automatiques, le Comité doute qu'un tel dosage de politiques fonctionne. Cette approche pourrait avoir, dans l'ensemble, une incidence négative marquée dans la zone euro dans son ensemble, et en particulier dans les États membres traversant déjà une récession profonde, provoquée par l'austérité. Dans le même temps, il est évident que, pour émerger de la crise présente, la restauration de la stabilité et de la croissance exigera des efforts beaucoup plus grands de certaines économies que d'autres.

1.6 Le Comité est préoccupé par les politiques économiques déséquilibrées et par la grande importance octroyée à l'austérité. Le Comité considère qu'un assainissement budgétaire visant à corriger de graves déséquilibres doit s'étendre sur **une période plus longue** et insiste pour que le calendrier de l'assainissement budgétaire soit compensé par **un pacte pour la croissance et l'emploi concret et sensiblement renforcé**.

1.7 L'examen annuel de la croissance 2013 semble justifier l'assainissement budgétaire par la nécessité de garantir la confiance, en particulier celle des marchés financiers. Tout en reconnaissant qu'il importe de garantir l'accès au crédit et de remettre de l'ordre dans le secteur des marchés financiers, le CESE souhaite attirer l'attention sur le fait que la confiance des ménages et des entreprises est tout aussi importante et

<sup>(1)</sup> JO C 248 du 25.8.2011, p. 8–15.

qu'un climat de confiance ne peut exister lorsque les entreprises sont préoccupées par la demande et que les gens sont inquiets pour leur emploi, leur salaire ou leur sécurité sociale. **La confiance des marchés financiers et la confiance des consommateurs et des producteurs** doivent aller de pair.

1.8 Le Comité réclame une **action résolue pour rétablir la croissance, l'emploi et la compétitivité** au sein de l'économie européenne et invite l'actuelle présidence à prendre l'initiative d'un programme énergique en faveur de la croissance. Des mesures ambitieuses pour la croissance et l'emploi ainsi qu'une politique d'investissement axée à la fois sur une relance à court terme et sur une transformation structurelle de l'économie européenne sont indispensables pour relever les défis fondamentaux que représentent le développement durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, la convergence sociale vers le haut et la compétitivité basée sur l'innovation.

1.9 **L'enchaînement chronologique des politiques** de relance de l'économie et de celles visant à resserrer la discipline budgétaire est de la plus haute importance <sup>(2)</sup>.

La nouvelle approche politique pour l'avenir de l'Europe doit reposer sur plusieurs principes. Plutôt que de laisser les États membres se concurrencer, il convient d'adopter une approche européenne supranationale et pluriannuelle fortement intégrée. Les forces du marché, en particulier les marchés financiers, doivent être contrôlées et orientées par des priorités politiques définies de manière démocratique. Les ressources doivent être solides mais aussi équilibrées et réparties équitablement. Les régions plus fortes doivent soutenir les plus faibles, et les aider à rattraper leur retard en devenant des économies plus productives, innovantes et robustes. En retour, les États membres en mesure de générer des recettes fiscales supplémentaires doivent recourir à ce moyen pour réduire la charge de la dette.

1.10 Le Comité accueille favorablement le **pacte pour la croissance et l'emploi** et invite la Commission et le Conseil européen à le mettre en œuvre rapidement et à aller plus loin en le transformant en un programme d'investissement européen de grande envergure. Par conséquent, le CESE réitère son appel en faveur d'un **budget renforcé** conforme aux ambitions de l'UE et aux défis auxquels elle est confrontée, d'un accord rapide sur le prochain cadre financier pluriannuel et d'un rôle majeur pour la **BEI**, qui mène des projets visant à accroître l'emploi (par exemple, des projets pour les PME, les infrastructures essentielles, l'énergie et le climat).

1.11 Le CESE réaffirme également l'importance de la **politique de cohésion** pour la réalisation de la convergence dans toute l'UE.

1.12 Le Comité rappelle le potentiel que recèlent le **marché unique et le verdissement de l'économie pour** la relance de

la croissance, ainsi que la nécessité de **l'innovation** pour la compétitivité de l'économie européenne. Il souligne **le rôle important**, dans le processus de relance, **des entreprises**, en particulier les **PME**, de **l'esprit d'entreprise** et de la **création d'entreprises**, des **entreprises sociales** et des **coopératives**.

1.13 Étant donné le lien qui existe entre les aspects financiers, économiques, sociaux et environnementaux de la crise, le CESE considère que la verdurisation de l'économie et du semestre européen doit bénéficier d'une attention accrue et demande que la société civile soit davantage associée dans ces domaines.

1.14 En ce qui concerne **l'emploi** et l'amélioration des **compétences**, le CESE réaffirme la nécessité d'investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie (y compris la formation en cours d'emploi, le système d'apprentissage en alternance) en s'attaquant aux goulets d'étranglement et aux déséquilibres en matière de compétences.

Le Comité demande une nouvelle fois que la participation au marché de l'emploi soit facilitée, que les services publics de l'emploi soient améliorés, que les mesures actives du marché de l'emploi soient intensifiées et que l'esprit d'entreprise et l'emploi indépendant soient soutenus. Il y a lieu de mettre tout en œuvre pour mobiliser les investissements ayant une incidence élevée sur l'emploi.

Le CESE renvoie à ses avis récents sur ces thèmes et prépare actuellement des avis spécifiques sur le paquet «Emploi des jeunes» <sup>(3)</sup> et sur les futures lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres <sup>(4)</sup>.

Le Comité constate que l'examen annuel de la croissance 2013 promeut la flexibilité du marché du travail sans accorder beaucoup d'attention à la dimension de sécurité. Il rappelle ses avis précédents qui défendaient l'idée selon laquelle **il faut trouver un équilibre entre la flexibilité et la sécurité** et, en ce qui concerne la flexicurité, la nécessité d'un **«dialogue social fort et vital**, dans lequel les partenaires sociaux assument une part active et sont en position de négocier, d'influencer et d'assumer la responsabilité» <sup>(5)</sup>.

S'agissant des **salaires**, le Comité craint que des réformes structurelles ne déclenchent une concurrence vers le bas entre les États membres. Il rappelle que les réformes relatives à la fixation des salaires nécessitent des négociations au niveau national entre les partenaires sociaux, et demande à la Commission de clarifier son point de vue sur les salaires, l'inflation et la productivité.

<sup>(2)</sup> ETUC/CES, BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP, *Joint statement on the Europe 2020 strategy*, 4 juin 2010.

<sup>(3)</sup> Avant-projet d'avis de la section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté» du CESE sur la communication de la Commission «Faire accéder les jeunes à l'emploi», pas encore publié au JO.

<sup>(4)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, pp. 94-101

<sup>(5)</sup> JO C 211 du 19.8.2008, p. 48-53.

1.15 Le Comité estime qu'il conviendrait d'accorder davantage d'attention aux questions d'**équité et de justice sociale**. Les coûts et les bénéfices des réformes structurelles doivent être répartis équitablement entre tous les acteurs (travailleurs, ménages et entreprises).

1.16 Le Comité lance un appel en faveur d'efforts supplémentaires pour assurer **l'efficacité des systèmes de protection sociale** s'agissant de contrer les effets de la crise, de promouvoir l'inclusion sociale, de mettre en œuvre une «stratégie d'insertion active» afin de veiller à ce que le marché de l'emploi n'exclue personne, et de lutter contre la pauvreté.

1.17 Enfin, le CESE rappelle la nécessité d'améliorer **la responsabilité et la légitimité démocratiques des différents processus du semestre européen** ainsi que la coordination des politiques économiques nationales. Le dialogue social et civil est essentiel pour élaborer et mettre en œuvre correctement les politiques et les réformes. Par conséquent, **une collaboration et une concertation étroites avec les partenaires sociaux sont nécessaires**. Le Comité réclame un renforcement du rôle des partenaires sociaux et de la société civile organisée au niveau de l'UE et en particulier à l'échelon national. Une plus grande participation des partenaires sociaux devrait permettre une meilleure mise en œuvre.

## 2. Introduction

2.1 La communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2013, qui ouvre le semestre européen, présente le point de vue de la Commission sur ce que devraient être les priorités budgétaires, économiques et sociales générales pour 2013. Le processus du semestre européen vise à améliorer la coordination des politiques économiques et sociales en Europe, de manière à permettre une réalisation effective des principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

2.2 L'examen annuel de la croissance devrait inspirer les décisions économiques et budgétaires prises au niveau national, que les États membres présenteront dans leurs programmes de stabilité et de convergence et leurs programmes nationaux de réforme.

2.3 Eu égard à la nécessité de soutenir la relance et de rétablir la confiance, la Commission a estimé que les priorités fixées en 2012 restent valables pour 2013: assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance; revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie; promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et pour demain; lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise; moderniser l'administration publique.

2.4 Le présent projet d'avis comporte une analyse, des observations et des propositions concernant l'examen annuel de la croissance 2013.

— Le chapitre 3 est constitué d'observations générales liées au contexte dans lequel l'examen de la croissance de cette année est publié.

— Le chapitre 4 formule des observations particulières et des propositions: étant donné que l'Europe ne semble pas être sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, l'avis pose la question du choix politique de l'austérité budgétaire et de ses conséquences sur l'économie, l'emploi et la cohésion sociale. L'avis considère ensuite que la priorité devrait désormais être accordée à l'économie réelle, ainsi qu'aux mesures en faveur de la croissance et de l'emploi. Il invite les décideurs politiques européens, en particulier dans la perspective du sommet européen de mars 2013, à changer leur approche et à recentrer les politiques sur une stratégie européenne d'investissement axée sur la relance de l'économie, l'emploi et l'enjeu du développement durable. Enfin, l'avis rappelle l'importance de la participation de la société civile organisée et des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

## 3. Observations générales

3.1 L'examen de la croissance de cette année est publié dans un contexte difficile, marqué par de sombres perspectives en matière d'emploi et de croissance. Le Comité partage les préoccupations exprimées dans l'examen annuel de la croissance à propos du fait que la durée de la crise n'a pas aidé les États membres à aller de l'avant en vue de réaliser leurs objectifs en matière d'emploi, de R&D, de climat et d'énergie, d'éducation et de lutte contre la pauvreté; la capacité de l'UE à atteindre ces objectifs suscite d'ailleurs un scepticisme croissant.

Le Comité observe également que l'examen annuel de la croissance 2013 est réalisé dans un contexte caractérisé par des développements sans précédent. D'une part, le pacte pour la croissance et l'emploi <sup>(6)</sup> a été adopté par le Conseil européen de juin 2012. D'autre part, des modifications radicales ont été apportées à l'architecture de la gouvernance de l'Union (en particulier la mise en place d'une surveillance mutuelle accrue des politiques budgétaires), en raison de l'incapacité des structures actuelles à faire face à la crise économique et à éviter la contagion; de ce fait, l'existence même de l'euro et de l'Union européenne est menacée et la récession se prolonge, ce qui entraîne une hausse du chômage. Le Comité insiste pour que ces mesures soient mises en œuvre rapidement et de manière équilibrée, car elles joueront un rôle crucial dans la relance et la restauration de la confiance des investisseurs, des entreprises et des consommateurs.

3.2 Le CESE prend acte de la publication récente de deux documents importants: «Vers une véritable union économique et monétaire» <sup>(7)</sup> et le «Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie» <sup>(8)</sup>, à propos duquel le Comité prépare actuellement un avis.

<sup>(6)</sup> Doc. EUCO 76/12, p. 7-15.

<sup>(7)</sup> Rapport présenté par M. Herman VAN ROMPUY, président du Conseil européen, 5 décembre 2012.

<sup>(8)</sup> COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012.

Le Comité a accueilli favorablement l'affirmation selon laquelle il convient de rompre le lien entre les banques et les États, ainsi que les premières mesures prises en vue d'instaurer une union bancaire <sup>(9)</sup>. Des engagements ont été pris pour «faire le nécessaire» afin de garantir la stabilité financière et la BCE s'est engagée à entreprendre des actions majeures pour calmer les marchés des dettes souveraines en difficulté.

Une union bancaire contribuerait à garantir un accès équitable au crédit pour les ménages et les entreprises dans toute l'UE et permettrait au marché unique de retrouver sa compétitivité afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

#### 4. Observations particulières et propositions

##### 4.1 *L'Union européenne n'est pas sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et il est urgent que les décideurs politiques l'admettent*

4.1.1 Le Comité note avec regret qu'à l'exception d'une brève référence à un rapport Eurostat <sup>(10)</sup> en note de bas de page, la stratégie Europe 2020 est largement passée sous silence dans l'examen annuel de la croissance présenté par la Commission. La communication indique seulement que «l'Europe dans son ensemble est restée en deçà des objectifs qu'elle s'était fixés». Cependant, l'examen annuel de la croissance n'analyse pas les raisons exactes du manque de progrès dans la réalisation de ces objectifs de la stratégie Europe 2020 et ne pose même pas la question de savoir si c'est en raison des choix politiques actuels que l'Union européenne continue à s'éloigner de la stratégie Europe 2020. Le Comité réclame une révision radicale du processus Europe 2020 et une réaffectation des Fonds structurels pour pouvoir atteindre ces objectifs, de manière à rétablir l'équilibre entre les politiques de compétitivité et d'austérité avec les politiques sociales, de la croissance et de l'emploi.

4.1.2 Le Comité fait part de son inquiétude quant au déclin constant du taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans. Ce taux est passé de 70,3 % en 2008 à 68,6 % en 2011, alors que selon l'objectif de la stratégie Europe 2020, 75 % de la population âgée de 20 à 64 devrait avoir un emploi. En chiffres absolus, l'Europe a perdu 5 millions d'emplois pendant cette période <sup>(11)</sup>. Cela se traduit par un accroissement des taux de chômage, qui atteignent aujourd'hui 10,7 % dans l'UE, voire 11,8 % dans la zone euro <sup>(12)</sup>.

La crise a entraîné une augmentation du chômage, ce qui, en combinaison avec les coupes réalisées au nom de l'austérité dans les dépenses publiques relatives aux prestations sociales, a fait qu'entre 2009 et 2011, 5,9 millions de personnes supplémentaires sont venues s'ajouter aux 113,8 millions de personnes

exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE (24,2 % de la population) <sup>(13)</sup>.

L'on imagine difficilement comment l'objectif de la stratégie Europe 2020 concernant l'emploi et celui consistant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté pourraient être atteints si ces tendances devaient persister.

4.1.3 L'économie européenne, en contraste flagrant avec d'autres grandes économies dans le monde, a replongé dans la récession en 2012, les prévisions économiques faisant état d'une croissance très faible en 2013 et d'une reprise incertaine et tout aussi légère en 2014. Par conséquent, si l'orientation de la politique budgétaire ne change pas et que d'autres politiques de relance de la croissance et de l'emploi ne sont pas mises en œuvre, le chômage et la situation sociale continueront d'empirer.

4.1.4 Le Comité fait remarquer que de nombreux autres acteurs politiques internationaux expriment des préoccupations similaires sur l'état de l'Europe. L'OIT a prévenu que la zone euro pourrait perdre 4,5 millions d'emplois supplémentaires si la stratégie d'austérité n'était pas abandonnée de manière concertée <sup>(14)</sup>. Les Nations unies, dans leur rapport sur la situation économique mondiale et les perspectives pour 2013 <sup>(15)</sup> lancent une mise en garde contre le risque de prolongation et d'intensification de la récession de 2012 jusqu'en 2015 <sup>(16)</sup> si la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne devaient effectuer des coupes budgétaires plus draconiennes encore en 2013. Avec le «précipice budgétaire» des États-Unis et l'atterrissage brutal de l'économie chinoise, la stratégie européenne d'assainissement budgétaire est considérée comme une menace pour l'activité économique mondiale. Même le FMI, dans ses «Perspectives de l'économie mondiale» <sup>(17)</sup>, émet de sérieuses doutes et admet que l'impact de l'austérité sur la croissance économique a été gravement sous-estimé, et remet en question l'importance des multiplicateurs budgétaires qui ont été utilisés.

4.1.5 Le Comité avertit les décideurs politiques en Europe qu'une récession prolongée est susceptible d'affaiblir structurellement l'économie et de compromettre la transition vers un autre modèle environnemental et énergétique.

Le chômage de longue durée peut aboutir à la perte de compétences, à la désillusion, à la discrimination à l'embauche et à la sortie du marché de l'emploi, et avoir ainsi une incidence structurelle néfaste et persistante sur la productivité et le potentiel de croissance.

<sup>(13)</sup> Tableau de bord Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators).

<sup>(14)</sup> OIT 2012, *Crise de l'emploi dans la zone euro: Tendances et réponses politiques*, par exemple p. 11.

<sup>(15)</sup> Nations unies, *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2013*, publié en décembre 2012, p. 28.

<sup>(16)</sup> - 0,9 % en 2013, 2,1 % en 2014 et - 3,3 % en 2015.

<sup>(17)</sup> FMI 2012, *Perspectives de l'économie mondiale, Une dette élevée et une croissance anémique*, octobre 2012, par exemple p. 22 ou Encadré 1.1, p. 44.

<sup>(9)</sup> JO C 11 du 15.1.2013, p. 34-38.

<sup>(10)</sup> Eurostat, Statistiques en bref 39/2012: *Stratégie Europe 2020 – L'UE en route vers une économie plus intelligente, plus verte et plus inclusive?*

<sup>(11)</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>(12)</sup> Eurostat, *communiqué de presse 4/2013*, 8 janvier 2013.

L'absence d'investissements publics et privés (les sociétés étant confrontées à des perspectives peu encourageantes en matière de demande) peut avoir une incidence sur le potentiel de croissance de l'économie étant donné que l'assimilation du progrès technique et de l'innovation fait défaut. Pour remédier à cela, il est urgent de revoir les politiques macroéconomiques et de promouvoir des mesures de réforme telles que des politiques actives du marché de l'emploi, des incitations à l'investissement et des politiques d'intégration sociale.

#### Assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance

4.1.6 Si l'examen annuel de la croissance 2013 reconnaît bien que l'assainissement budgétaire peut avoir une incidence négative à court terme sur l'économie, il avance immédiatement deux autres arguments qui minimisent cette incidence. Le Comité entend réfuter ces deux arguments.

1) L'examen annuel de la croissance 2013 fait référence à la notion d'«assainissement propice à la croissance» qui laisse entendre que la réduction des dépenses «soutient» davantage la croissance que de nouvelles hausses des recettes fiscales dans des pays où la pression fiscale est déjà élevée. Le Comité fait non seulement observer que la Commission ne précise pas ce qu'elle entend par une pression fiscale «élevée», et renvoie à son avis de 2011 sur des stratégies pour un assainissement intelligent de la politique budgétaire<sup>(18)</sup> dans lequel il plaide pour un assainissement des finances publiques sur une période aussi flexible que possible afin de ne pas casser la dynamique de croissance, ainsi qu'un équilibre «intelligent» entre les recettes et les dépenses et entre l'offre et la demande. Dans le même avis, le Comité mettait aussi en garde contre le risque lié à la fragilisation des systèmes de services publics et de solidarité collective. En effet, en cas d'affaiblissement marqué du système d'assurance contre les grands risques sociaux (chômage, maladie, vieillissement), comme c'est actuellement le cas dans plusieurs États membres, il est logique que les ménages réagissent à cette insécurité qui se généralise en augmentant leur épargne préventive – ce qui est la dernière chose dont une économie en récession a besoin.

2) L'autre argument est que les États membres confrontés à des difficultés financières devraient continuer à mener une politique d'austérité voire «rapidement assainir leurs finances», tandis que les autres seraient autorisés à laisser agir leurs stabilisateurs automatiques.

S'il est évident que, pour émerger de la crise présente, la restauration de la stabilité et de la croissance exigera des efforts beaucoup plus grands de certaines économies que d'autres, le Comité doute qu'un tel dosage de politiques fonctionne. La combinaison de politiques budgétaires restrictives dures dans plusieurs États membres et de politiques budgétaires neutres dans quelques États membres aura une incidence négative marquée dans la zone euro dans son ensemble, et en particulier dans les pays traversant déjà une récession profonde, provoquée par l'austérité.

<sup>(18)</sup> JO C 248 du 25.8.2011, p. 8–15.

4.1.7 Pour résumer, le Comité est préoccupé par le déséquilibre des politiques économiques. Une importance excessive a été accordée à l'austérité et l'assainissement budgétaire visant à corriger de graves déséquilibres doit s'étendre sur une période plus longue. Des chiffres récents du moniteur des finances publiques du FMI<sup>(19)</sup> le confirment. Au cours d'une période très brève (2011-2012), les économies de la zone euro ont enregistré une baisse de PIB de 3 %<sup>(20)</sup> en raison de coupes dans les dépenses et de l'augmentation des taxes, engendrant ainsi une nouvelle récession. C'est trois fois plus rapide que le rythme d'assainissement fixé précédemment par les décideurs politiques européens dans le pacte de stabilité réformé (qui mentionne une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an).

Afin d'éviter que les mêmes causes produisent les mêmes effets, le Comité insiste pour que le calendrier de l'assainissement budgétaire soit compensé par un pacte pour la croissance et l'emploi beaucoup plus solide et tangible.

4.1.8 L'examen annuel de la croissance 2013 est construit autour de l'idée qu'il est extrêmement important de conserver et de restaurer la confiance, et en particulier la confiance des marchés financiers, étant donné que ces derniers ont la capacité de réduire l'apport de financements dans les États membres. C'est en se fondant sur cette idée que l'examen annuel de la croissance continue à encourager la poursuite de la politique d'austérité.

4.1.9 Le Comité reconnaît que les marchés financiers jouent un rôle crucial dans la crise et que la remise en état de ce secteur est un élément essentiel de la relance. En effet, l'accès au crédit est vital pour toute économie, puisque sans crédit, les entreprises ne peuvent ni investir ni exercer leurs activités et les consommateurs ne peuvent acheter ni marchandises ni biens immobiliers.

Toutefois, le Comité estime que la confiance d'autres acteurs économiques (les ménages et les entreprises) est tout aussi importante. Un meilleur accès au crédit permettrait certes aux entreprises d'exercer leurs activités et de se développer, mais des taux d'intérêt plus faibles et l'abondance des crédits n'ont pas le même effet lorsque les gens sont inquiets à propos de leur emploi, de leur salaire et/ou de leur sécurité sociale et que les entreprises ont de sérieux doutes sur les perspectives de demande.

Le Comité entend souligner que la confiance des marchés financiers n'est pas toujours en contradiction avec la confiance des consommateurs et des producteurs. Lorsqu'un nombre accru d'entreprises, en particulier des PME, reprendront une activité commerciale normale grâce au rétablissement de l'accès au financement, la confiance des consommateurs reviendra progressivement.

<sup>(19)</sup> *Fiscal Monitor: Taking stock – a progress report on fiscal adjustment*, FMI, octobre 2012.

<sup>(20)</sup> Les 3 % correspondent au changement du déficit structurel entre 2010 et 2012; le déficit structurel est calculé en déduisant l'effet du cycle conjoncturel. Ce déficit nécessite une correction.

En outre, si les marchés sont préoccupés par les dettes souveraines, ils sont encore plus inquiets lorsque l'économie risque de s'effondrer.

Le Comité rappelle l'une des principales idées qu'il avait présentées dans son avis sur l'examen annuel de la croissance 2012: «...l'impossibilité de résoudre la crise de la dette souveraine en l'absence d'un taux de croissance suffisant»<sup>(21)</sup>. En n'accordant qu'une faible priorité à la croissance, l'on court un risque élevé d'entraîner l'économie dans la récession, ce qui rend immédiatement la dette moins soutenable.

*4.2 Les mesures de crise doivent passer au second plan et la priorité devrait désormais être accordée à l'économie réelle, ainsi qu'aux mesures en faveur de la croissance et de l'emploi*

Transformer le pacte pour la croissance et l'emploi en un vaste programme européen d'investissement pour une croissance durable

4.2.1 Le Comité réclame une action résolue pour rétablir la croissance, l'emploi et la compétitivité au sein de l'économie européenne et invite l'actuelle présidence à prendre l'initiative d'un programme ambitieux pour la croissance. Trop souvent, le Conseil européen a soutenu des actions minimalistes pour sortir de cette crise et n'a agi que lorsque les pressions du marché ont menacé de faire capoter le projet de l'euro. Il convient de faire preuve d'une persévérance plus authentique dans la poursuite d'une gouvernance économique saine et équilibrée et de réformes qui relanceront la compétitivité structurelle dans toute l'Union et feront de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 un élément prioritaire du semestre européen. Toute mesure budgétaire corrective aura un effet de contraction de l'économie, mais si elle est réalisée en maintenant les dépenses favorables au potentiel de croissance (éducation, formation des chômeurs, R&D, aide aux PME) et s'accompagne de progrès tangibles pour mettre un terme à la fragmentation du secteur financier, les perspectives de croissance et d'emploi à moyen et à long termes pourraient être préservées.

4.2.2 Le Comité accueille favorablement le pacte pour la croissance et l'emploi, qui constitue une première étape importante du processus de reconnaissance de la croissance comme élément essentiel de sortie de crise, et invite la Commission et le Conseil européen à le mettre en œuvre rapidement et à aller plus loin en le transformant en un programme d'investissement européen de grande envergure.

4.2.3 La priorité doit être accordée aux «dépenses favorisant la croissance», notamment dans les domaines de l'éducation et des compétences, de l'innovation – qui est la clé de la compétitivité de l'économie européenne –, du verdissement de l'économie – qui doit devenir le moteur de la prochaine révolution industrielle –, des grands réseaux tels que l'internet à grande vitesse et les interconnexions énergétiques et de transport. Il est crucial d'exploiter le potentiel des secteurs qui constituent

des viviers d'emplois: les soins de santé, l'économie verte, l'économie des seniors, la construction, les services aux entreprises, le tourisme, etc.

4.2.4 Le marché unique a toujours la capacité de produire des avantages directement perceptibles pour les entreprises, les consommateurs et les citoyens mais des améliorations restent nécessaires, par exemple dans le domaine des services, de la mobilité, du commerce électronique, de la stratégie numérique, de la passation électronique de marchés, des microentreprises et des entreprises familiales, des mesures de soutien à la création de nouvelles entreprises et de protection du consommateur, et de la dimension sociale du marché unique. Une transparence accrue est nécessaire, ainsi que la sensibilisation, la participation et l'adhésion de la société civile<sup>(22)</sup>.

4.2.5 Le Comité souligne le rôle important des entreprises, en particulier les PME, de l'esprit d'entreprise et de la création d'entreprises dans le processus de relance et en tant que moteurs de la croissance, de l'innovation, et de la création de compétences et d'emplois. La valorisation du potentiel des PME implique diverses mesures, consistant notamment à faciliter leur internationalisation, supprimer les charges administratives, réduire les coûts de création d'entreprise ainsi qu'à faciliter leur accès au crédit, aux marchés de capitaux, aux plateformes de titres obligataires destinés aux PME, aux Fonds structurels et aux garanties de crédits.

4.2.6 Le Comité fait également observer que les entreprises sociales sont des éléments essentiels du modèle social européen et du marché unique. Elles méritent d'être pleinement reconnues et soutenues, en particulier dans le climat économique actuel très dur, et leurs spécificités doivent être prises en compte lors de l'élaboration de politiques européennes.

4.2.7 Il convient également de mentionner le rôle des coopératives, car celles-ci contribuent à la cohésion sociale et territoriale, développent de nouvelles initiatives entrepreneuriales, sont plus stables et résistantes que d'autres formes d'entreprises et protègent l'emploi même en temps de crise<sup>(23)</sup>.

4.2.8 Le Comité se félicite de l'importance que l'examen annuel de la croissance 2013 accorde aux efforts à fournir en matière de développement durable, d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le domaine du changement climatique et de l'énergie<sup>(24)</sup>. La promotion d'une économie verte efficace dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de CO<sub>2</sub> est essentielle pour maintenir la compétitivité économique et stimuler l'emploi. Une rénovation des bâtiments à grande échelle pour améliorer l'efficacité énergétique est également nécessaire tout comme les investissements dans des services de transport respectueux de l'environnement, dans la gestion

<sup>(22)</sup> JO C 76 du 14.3.2013, p. 24–30.

<sup>(23)</sup> JO C 191 du 29.6.2012, p. 24–29.

<sup>(24)</sup> Objectifs de la stratégie Europe 2020: d'ici à 2020, réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, parvenir à 20 % d'énergies renouvelables et accroître de 20 % l'efficacité énergétique.

<sup>(21)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, p. 51–68 (paragraphe 16).

des déchets et dans la gestion de l'eau. Cela doit s'accompagner d'une amélioration des réseaux de transmission de l'énergie afin de faciliter le transport de grands volumes et les échanges d'électricité dans toute l'Europe. Afin de renforcer encore la compétitivité européenne, il conviendrait en outre d'investir dans des réseaux transeuropéens de transport à haute performance et d'étendre l'infrastructure des réseaux à large bande.

4.2.9 La politique industrielle, l'utilisation efficace des ressources naturelles et l'innovation doivent interagir pour créer une croissance durable.

4.2.10 Des investissements importants sont nécessaires pour favoriser les changements structurels et remettre l'économie de l'UE sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le Comité prend acte de l'accord intervenu entre les chefs d'État et de gouvernement sur le prochain cadre financier pluriannuel et rappelle une nouvelle fois qu'il est important que celui-ci permette la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Le CESE renvoie à ses récents avis sur le budget de l'UE <sup>(25)</sup>, dans lesquels il n'a cessé de soutenir que l'UE a besoin d'un budget renforcé pour pouvoir relever les défis actuels. Le budget de l'UE ne doit pas être considéré comme un fardeau, mais comme un moyen intelligent de réaliser des économies d'échelle, de réduire les coûts et d'exploiter pleinement le potentiel de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi.

En outre, d'autres ressources pourraient être mobilisées grâce à des sources de financement supplémentaires. Le CESE soutient les actions entreprises par la BEI, qui prévoient des financements à long terme pour des investissements dans l'économie réelle tout en attirant des financements privés supplémentaires. Le Comité se réjouit de l'accent mis sur les projets ayant la plus forte incidence sur la croissance durable et le potentiel de création d'emploi (comme les projets concernant les PME, l'économie de la connaissance, le capital humain, l'efficacité énergétique et le changement climatique) et insiste pour que les fonds supplémentaires octroyés à la BEI soient rapidement canalisés vers le secteur des PME. Le Comité approuve également le recours aux garanties de la BEI pour les investissements privés dans les rénovations de bâtiments visant à en augmenter l'efficacité énergétique.

Le CESE est également favorable à l'introduction d'emprunts obligataires pour financer des projets d'infrastructure essentiels dans les domaines du transport, de l'énergie et des TIC. Il s'agit là d'une première étape importante d'un programme d'investissement de l'UE indispensable pour les années à venir.

<sup>(25)</sup> JO C 229 du 31.7.2012, p. 32–38 et JO C 248 du 25.8.2011, p. 75–80.

4.2.11 Le CESE attire l'attention sur l'importance de la politique de cohésion pour la réalisation de la convergence économique, sociale et territoriale dans toute l'UE, conformément à la stratégie Europe 2020. Le CESE réitère son appel en faveur d'une politique de cohésion unique et unifiée, associant activement la société civile, visant davantage des résultats véritablement durables et en mesure de soutenir les États membres les moins développés de l'UE et ceux les plus durement touchés par la crise <sup>(26)</sup>.

4.2.12 Le Comité se réjouit de l'importance qu'accorde l'examen annuel de la croissance à la modernisation de l'administration publique. Selon le Comité, cela implique entre autres d'utiliser les marchés publics pour promouvoir l'innovation, de lutter contre la corruption, d'améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt, de veiller à garantir des ressources financières adéquates et d'accroître la capacité d'absorption des Fonds structurels.

#### Créer des emplois et développer les compétences

4.2.13 L'examen annuel de la croissance 2013 reconnaît que «après des années de croissance faible, la crise entraîne de lourdes conséquences sociales» et que «le chômage a fortement augmenté; la précarité et la pauvreté sont en hausse». Certains groupes sont plus durement touchés que la moyenne: les jeunes, les travailleurs peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les familles monoparentales, les personnes issues de l'immigration <sup>(27)</sup>.

Il y a lieu de mettre tout en œuvre pour mobiliser les investissements tant publics que privés, afin de promouvoir l'emploi. Le CESE a maintes fois plaidé pour l'adoption d'un plan européen de relance économique qui aurait des effets importants sur la politique du marché du travail et qui représenterait un financement de l'ordre de 2 % du PIB <sup>(28)</sup>. Le CESE a également réclamé un «pacte d'investissement social» permettant de surmonter durablement les crises et d'investir dans l'avenir <sup>(29)</sup>.

Le Comité demande une nouvelle fois que la participation au marché de l'emploi soit accrue, que les niveaux de qualification soient relevés, que la mobilité soit facilitée, que les services publics d'emploi soient améliorés, que les mesures actives du marché de l'emploi soient intensifiées et que l'esprit d'entreprise et l'emploi indépendant soient soutenus. Le Comité est d'accord avec la description que la Commission fait du fossé entre, d'une part, les taux de chômage élevés, et, d'autre part, les pénuries de qualifications et les inadéquations entre l'offre et la demande que connaissent certaines régions et certains secteurs.

Il suggère également des mesures pour promouvoir le dialogue social sur la répartition du temps de travail à un niveau approprié.

<sup>(26)</sup> JO C 44 du 15.2.2013, p. 76–82.

<sup>(27)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, p. 94–101.

<sup>(28)</sup> JO C 11 du 15.1.2013, p. 65–70.

<sup>(29)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, p. 23–28.

Le Comité accueille favorablement le paquet Emploi jeunes publié récemment <sup>(30)</sup>. Ses propositions, notamment celle relative à une garantie pour la jeunesse, devraient être contraignantes, mises en œuvre en temps opportun et soutenues par des ressources appropriées. Tous les États membres devraient avoir la possibilité d'adopter ces propositions.

4.2.14 Le CESE continue à réclamer des investissements dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie (y compris la formation en cours d'emploi, le système d'apprentissage en alternance) en s'attaquant aux goulets d'étranglement et les inadéquations entre l'offre et la demande en matière de compétences <sup>(31)</sup>.

4.2.15 Le Fonds social européen, complété par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, doit être principalement consacré à la protection des groupes défavorisés contre les effets de la crise <sup>(32)</sup>, et un fonds de solidarité spécifique pour la jeunesse devrait être créé <sup>(33)</sup>.

#### Nécessité d'une approche équilibrée des réformes du marché de l'emploi

4.2.16 Le Comité constate que l'examen annuel de la croissance 2013 promeut la flexibilité du marché du travail sans accorder beaucoup d'attention à la dimension de sécurité.

Le Comité reconnaît que l'on peut contribuer à augmenter le niveau d'emploi si l'on évite la ségrégation sur le marché du travail en réduisant les écarts entre les différents types de contrats de travail, s'agissant du niveau de protection de l'emploi.

Le Comité rappelle néanmoins l'idée énoncée dans un précédent avis <sup>(34)</sup>, selon laquelle il y a lieu de trouver un équilibre entre la flexibilité et la sécurité. «Le concept de flexicurité n'est pas synonyme d'une diminution unilatérale et illégitime des droits des travailleurs». À plusieurs occasions, le Comité a souligné la nécessité d'un «dialogue social fort et vital, dans lequel les partenaires sociaux assument une part active et sont en position de négocier, d'influencer et d'assumer la responsabilité de la définition, des composants et d'évaluer les résultats de la flexicurité» <sup>(35)</sup>. Le CESE rappelle également que, pour lutter contre la segmentation des marchés du travail, il convient de garantir «une sécurité adéquate aux travailleurs, quel que soit leur type de contrat» <sup>(36)</sup>.

Le Comité souligne que la flexibilité ne peut pas corriger les erreurs commises en matière de demande macroéconomique, et peut aggraver la situation si des emplois stables et de qualité

sont remplacés par des relations de travail précaires; en outre, la suppression des «amortisseurs» (protection de l'emploi, allocations de chômage) peut rendre l'économie beaucoup plus vulnérable aux chocs économiques négatifs.

#### Réforme structurelle dans le domaine des salaires

4.2.17 Le Comité rappelle que les réformes relatives à la fixation des salaires nécessitent des négociations au niveau national entre les partenaires sociaux. Elles doivent parvenir à un équilibre entre la possibilité d'atteindre une croissance suffisante de la demande, la stabilité des prix, la limitation des inégalités fortes et/ou croissantes et le maintien de la compétitivité des prix. Le Comité est préoccupé par le risque que des réformes structurelles dans le domaine des salaires n'entraînent une concurrence systématique vers le bas entre les États membres, et réduisent la demande interne dans l'UE tout en contribuant, par un excédent extérieur croissant de la zone euro, à une surévaluation encore plus marquée de la monnaie unique. L'OIT <sup>(37)</sup> confirme cette tendance et met en garde contre ses lourdes conséquences économiques et sociales.

L'approche de l'examen annuel de la croissance par rapport aux salaires minimums, à savoir qu'il est «important que le niveau des salaires minimums soit établi en fonction du juste équilibre entre création d'emplois et adéquation des revenus», reflète l'idée générale selon laquelle il existe une corrélation négative entre la création d'emplois et divers facteurs tels que la qualité des emplois et la volonté d'accepter une offre d'emploi. Le Comité se demande si l'existence d'une telle corrélation négative peut être démontrée, étant donné que les recherches de l'OIT concernant la pratique des salaires minimums dans l'Union européenne n'ont révélé aucun élément tangible permettant d'affirmer que les salaires minimums détruisent l'emploi <sup>(38)</sup>. Le Comité rappelle le principe du «travail rémunérateur» qui – bien qu'établi avant la crise – n'est toujours pas appliqué.

Le Comité invite instamment la Commission à préciser son point de vue sur les salaires, l'inflation et la productivité. Alors que la communication de la Commission sur le paquet emploi <sup>(39)</sup> indique clairement que les salaires réels doivent être alignés sur l'évolution de la productivité, l'examen annuel de la croissance 2013 ne précise pas s'il convient ou non d'aligner les salaires nominaux ou réels sur la productivité. La différence entre ces deux approches est cruciale étant donné que dans le second cas, la possibilité existe que les salaires nominaux ne soient basés que sur la productivité, et plus sur l'inflation. Une telle «règle» pourrait avoir comme conséquence qu'une inflation nulle donne lieu à une déflation en cas de chocs économiques négatifs.

#### Promouvoir la justice sociale

4.2.18 De manière générale, le Comité est d'avis qu'il conviendrait d'accorder davantage d'attention aux questions d'équité et de justice sociale. Afin de construire la confiance

<sup>(30)</sup> COM(2012) 727 final – à propos duquel le CESE élabore actuellement un avis (SOC/474 - CES2419-2012\_00\_00\_TRA\_APA).

<sup>(31)</sup> Le CESE élabore actuellement un avis (SOC/476 - CES658-2013\_00\_00\_TRA\_APA) sur la communication de la Commission intitulée *Repenser l'éducation - Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques*, COM(2012) 669 final.

<sup>(32)</sup> JO C 143 du 22.5.2012, p. 82-87.

<sup>(33)</sup> JO C 11 du 15.1.2013, p. 65-70.

<sup>(34)</sup> JO C 211 du 19.8.2008, p. 48-53.

<sup>(35)</sup> JO C 256 du 27.10.2007, p. 108-113, paragraphe 1.3.

<sup>(36)</sup> JO C 211 du 19.8.2008, p. 48-53, paragraphe 1.1.1.

<sup>(37)</sup> OIT 2012, *Rapport mondial sur les salaires 2012/2013 – Salaires et croissance équitable*.

<sup>(38)</sup> OIT 2010, *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Le salaire minimum révisé dans l'UE élargie), p. 26.

<sup>(39)</sup> COM(2012) 173 final.

et d'assurer une mise en œuvre effective des politiques, les coûts et les bénéfices de la politique et des réformes structurelles doivent être répartis équitablement entre tous les acteurs (travailleurs, ménages et entreprises). Le Comité reconnaît l'importance que l'examen annuel de la croissance accorde à la transparence et à l'équité en ce qui concerne leur incidence sur la société et invite la Commission à vérifier si les politiques des gouvernements nationaux en tiennent compte dans leurs programmes de réforme.

#### Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

4.2.19 Le Comité soutient l'appel lancé dans l'examen annuel de la croissance en faveur d'efforts supplémentaires pour assurer l'efficacité des systèmes de protection sociale s'agissant de contrer les effets de la crise, de promouvoir l'inclusion sociale, de mettre en œuvre une «stratégie d'insertion active» afin de veiller à ce que le marché de l'emploi n'exclue personne, et de lutter contre la pauvreté.

#### Promouvoir l'égalité des chances

4.2.20 Le CESE estime que la perspective d'égalité des sexes, qui n'a été abordée dans aucune des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020, doit maintenant être intégrée dans le processus du semestre européen (par exemple dans les programmes nationaux de réforme), étant donné qu'il s'agit d'un élément essentiel à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 <sup>(40)</sup>.

#### 4.3 Importance de la participation de la société civile organisée et des partenaires sociaux au semestre européen

4.3.1 Le CESE rappelle la nécessité d'améliorer la responsabilité démocratique et la transparence des différents processus du semestre européen ainsi que la coordination des politiques économiques nationales. Dans le contexte actuel de perte de confiance dans la capacité des institutions européennes à produire des résultats, il est capital de confier un plus grand rôle aux institutions représentant les citoyens, les partenaires

sociaux et la société civile, afin de renforcer la légitimité et le sentiment d'appropriation. Le dialogue vertical et horizontal est essentiel <sup>(41)</sup> et les dispositions de l'article 11 du traité sur l'Union européenne concernant la démocratie participative doivent être mises en œuvre rapidement <sup>(42)</sup>.

Le Comité estime que les propos tenus dans l'examen annuel de la croissance concernant le rôle du dialogue social ne sont pas satisfaisants. Les réformes structurelles, lorsqu'elles sont nécessaires, doivent être entreprises en étroite collaboration et concertation avec les partenaires sociaux, et non sur la base d'une simple consultation. Le dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile est essentiel pour élaborer et mettre en œuvre correctement les politiques et les réformes. Il peut améliorer la crédibilité et l'acceptabilité sociale des réformes, étant donné que le consensus et la confiance peuvent contribuer à l'engagement des acteurs concernés et au succès des réformes. Les partenaires sociaux et les organisations de la société civile peuvent évaluer l'incidence des politiques et si nécessaire, tirer la sonnette d'alarme en temps utile. Dans de nombreux domaines, ce sont les organisations sociales et, plus particulièrement, les partenaires sociaux qui doivent traduire dans la pratique les propositions politiques <sup>(43)</sup>.

Le Comité réclame un renforcement du rôle des partenaires sociaux et de la société civile organisée, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Ces acteurs devraient être associés effectivement et en temps opportun au processus du semestre européen, à la préparation des examens annuels de la croissance, des lignes directrices pour l'emploi, des grandes orientations de politique économique (qui constituent ensemble les «lignes directrices intégrées Europe 2020») et des recommandations par pays. Au niveau national, les partenaires sociaux et la société civile organisée devraient être mieux associés à l'élaboration des programmes nationaux de réforme; le CESE continuera à coopérer étroitement avec son réseau de CES nationaux et institutions similaires afin de fournir aux décideurs politiques européens des informations sur la participation de ces acteurs à l'échelon national. Une plus grande participation des partenaires sociaux devrait aboutir à une meilleure mise en œuvre.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

<sup>(40)</sup> JO C 76 du 14.3.2013, p. 8–14.

<sup>(41)</sup> JO C 299 du 4.10.2012, p. 122-127.

<sup>(42)</sup> Avis du CESE sur les «Principes, procédures et actions pour la mise en œuvre de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité de Lisbonne», JO C 11 du 15.1.2013, p. 8.

<sup>(43)</sup> Avis du CESE sur la communication de la Commission Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi., JO C 44 du 15.2.2013, p. 153.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes»**

COM(2012) 499 final – 2012/0237 (COD)

(2013/C 133/16)

Rapporteur: **M. Henri MALOSSE**

Corapporteurs: **M. Georgios DASSIS, M. Luca JAHIER**

Le 10 octobre et le 22 octobre 2012, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 304, alinéa 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes»*

COM(2012) 499 final – 2012/0237 (COD)

et, conformément à l'article 19, paragraphe 1, de son règlement intérieur, le Comité a décidé le 15 novembre 2012 de créer un sous-comité chargé de préparer les travaux en la matière.

Le sous-comité Financement des partis politiques européens, chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son projet d'avis 30 janvier 2013 (rapporteur: M. Henri MALOSSE, corapporteurs: M. Georgios DASSIS et M. Luca JAHIER)

Lors de sa 487<sup>e</sup> session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Le CESE souligne, à l'instar de la Commission et du Parlement, qu'un meilleur fonctionnement de l'Union européenne implique l'affirmation à ce niveau de partis et de fondations politiques mieux connus et reconnus, en même temps que plus représentatifs et plus proches des citoyens.

2. Le CESE appuie la création d'un statut juridique unifié des partis et des fondations politiques européens, ainsi qu'une révision du contrôle de leur fonctionnement, afin d'améliorer les conditions de leur fonctionnement démocratique interne, ainsi qu'en termes d'efficacité, de visibilité, de transparence et sur le plan comptable.

3. Ce faisant, le CESE insiste tout particulièrement sur l'adhésion des partis et fondations bénéficiaires de ce statut aux finalités mêmes de la construction européenne ainsi qu'aux valeurs essentielles qui la sous-tendent telles qu'elles ont consacré par les traités européens et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3.1 Concernant les finalités de la construction européenne, le CESE considère qu'un tel statut devrait impliquer l'adhésion au renforcement de la paix, à la coopération entre les États et les peuples, à la promotion du progrès économique et social et du bien-être des citoyens, ainsi qu'à un exercice démocratique des libertés d'expression et de débat.

3.2 Concernant la conformité aux valeurs essentielles garanties au niveau européen, le CESE souligne la nécessité de respecter celles consacrées par les traités européens, en particulier dans le préambule du traité sur l'Union européenne, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, notamment consacre en son article 21 l'interdiction de toute

discrimination quel qu'en soit le fondement. Le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines, également consacré à l'article 23 de ladite Charte, devrait par ailleurs trouver sa concrétisation dans tous les organes directeurs des partis et fondations politiques européens.

3.3 Le CESE recommande que le respect des principes fondamentaux mentionnés ci-dessus soit validé par une déclaration en ce sens des partis et fondations politiques qui souhaitent disposer du statut européen. Il appartient au Parlement européen, et en particulier à sa commission des affaires constitutionnelles, de surveiller et de dénoncer les cas de violation des principes et des droits fondamentaux inscrits dans les traités de l'UE.

3.4 Le CESE rappelle aussi le rôle clé que devra assurer la Cour de justice de l'Union européenne dans le contrôle du respect de ces principes, en permettant notamment sa saisine via la procédure de référé.

4. Le CESE souligne également la nécessité d'appuyer, par delà les partis et fondations politiques européen déjà en place, l'émergence et le développement de nouveaux partis et de nouvelles fondations à ce niveau, dès lors qu'ils répondent aux critères requis de fonctionnement, de respect des valeurs et de représentativité.

4.1 Concernant la condition supplémentaire nécessaire pour être éligible aux financements, le critère selon lequel un élu au Parlement européen permettrait d'y satisfaire ne paraît guère pertinent, notamment dans la mesure où les modalités de scrutin, et donc les conditions de succès, diffèrent toujours très fortement selon les États membres.

4.2 Le CESE suggère donc de retenir des références en termes de représentativité qui soient davantage susceptibles de ne pas créer de discriminations arbitraires. Il suggère à cet égard de s'inspirer des critères établis pour les Initiatives citoyennes européennes (ICE) et propose de retenir la condition d'avoir obtenu aux dernières élections européennes un minimum d'un million de voix provenant d'au moins sept pays différents.

4.3 Le financement, les budgets et les donations des partis et des fondations européens doivent être transparents et publics. Les citoyens ont le droit et le devoir d'être informés sur les modalités de financement et sur les dépenses encourues par les partis et les fondations. Les éventuelles sanctions et/ou suspensions de financement doivent faire l'objet d'une publication dans la presse.

5. Le CESE entend aussi rappeler avec vigueur, à l'occasion de l'examen de la présente proposition de règlement, l'inégalité de traitement qui persiste et tend même à s'aggraver entre, d'une part, les partis et fondations européens à vocation politique et, d'autre part, les associations et fondations poursuivant des objectifs d'intérêt général à l'échelle européenne (cf. économiques, syndicaux, sociaux, humanitaires, culturels, environnementaux, sportifs, etc.).

5.1 Le Traité de l'Union européenne dit «Traité de Lisbonne» consacre en son article 11 la réalité de la démocratie participative et donc l'importance des associations et fondations qui animent le débat dans l'espace public de l'UE. Le CESE souligne que ces réseaux associatifs européens ont pris une importance accrue, et parfois même prépondérante, à l'heure de l'internet pour tous. Ils jouent d'ores et déjà, comme nouveaux vecteurs d'une démocratie participative, un rôle vital et croissant dans l'information, dans les débats publics et dans la formation de l'opinion européenne. Ce faisant, ils enrichissent et complètent utilement les structures de la démocratie politique représentative. Cette valeur ajoutée est particulièrement évidente au niveau européen dans la mesure où les ramifications multiples de cette démocratie participative transcendent naturellement les frontières entre États.

5.2 Compte tenu du fossé qui s'accroît avec la crise entre les citoyens et les dirigeants et responsables politiques européens, le CESE met donc en garde la Commission contre les effets pervers et contreproductifs d'une approche inadaptée qui ne s'intéresserait qu'aux droits spécifiques et autonomes des «associations» politiques européennes sans en reconnaître aucun équivalent à ces autres associations européennes. Le CESE tient en particulier à rappeler que l'affirmation même d'une Europe politique demeure indissociable de celle d'une Europe des citoyens et de la société civile qui prennent appui sur des associations et organisations disposant d'outils juridiques appropriés, efficaces et unifiés, à cette échelle.

5.3 Le CESE dénonce à nouveau le retrait décidé par la Commission il y a plusieurs années du projet de statut de l'association européenne, pour des motifs allégués de difficulté à réunir un accord politique au sein du Conseil, motifs qui paraissent au CESE, sur un tel sujet, ni acceptables en soi ni même aujourd'hui matériellement vérifiables.

5.4 Le CESE rappelle également ses préoccupations concernant les éternels obstacles à l'affirmation de sociétés de statut européen, qu'il s'agisse du manque d'attrait du statut existant, qui témoigne d'un véritable échec, ou des retards et blocages persistants d'un statut simplifié ouvert à un nombre enfin significatif d'entreprises de toutes tailles.

6. Le CESE rappelle par ailleurs son appui au projet de statut de la fondation européenne, tel qu'il l'a exprimé dans son avis du 18 septembre 2012 <sup>(1)</sup>, et il insiste sur la nécessité d'éviter toute discrimination de situation avec les fondations politiques européennes.

7. Tout en confirmant son accord à un statut juridique unifié pour les partis et fondations politiques européens, le CESE tient donc, compte-tenu de ses différentes observations et conformément au principe de non discrimination garanti par l'Union européenne, à revendiquer la présentation prochaine par la Commission d'un règlement européen équivalent sur le statut et le financement des associations européennes à vocation autre que politique, ainsi que l'accélération des travaux d'adoption du règlement sur le statut de la fondation européenne.

Bruxelles, le 13 février 2013.

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

---

<sup>(1)</sup> JO C 351 du 15.11.2012, page 57.



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2013/C 133/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis» — COM(2012) 617 <i>final</i> – 2012/295 (COD) .....	62
2013/C 133/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en Bourse et à des mesures connexes» — COM(2012) 614 <i>final</i> – 2012/0299 (COD) .....	68
2013/C 133/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» — COM(2012) 709 <i>final</i> – 2012/0335 (NLE) .....	77
2013/C 133/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission: Examen annuel de la croissance 2013» — COM(2012) 750 <i>final</i> .....	81
2013/C 133/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes» — COM(2012) 499 <i>final</i> – 2012/0237 (COD) .....	90



## Prix d'abonnement 2013 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 300 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 420 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	910 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

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

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

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

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

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

## Ventes et abonnements

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

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

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

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

