

Journal officiel

de l'Union européenne

C 84



Édition
de langue française

Communications et informations

54^e année

17 mars 2011

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
III Actes préparatoires		
COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN		
468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011		
2011/C 84/01	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert de la Commission relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises» COM(2010) 348 <i>final</i>	1
2011/C 84/02	Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission — Rapport sur la politique de concurrence 2009» COM(2010) 282 <i>final</i>	7
2011/C 84/03	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert — Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération» COM(2010) 284 <i>final</i>	13
2011/C 84/04	Avis du Comité économique et social européen sur le rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Exercice de surveillance du marché du commerce et de la distribution «Vers un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable à l'horizon 2020» COM(2010) 355 <i>final</i>	19
2011/C 84/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs» COM(2010) 473 <i>final</i> — 2010/0246 (COD)	25
2011/C 84/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil — Règlement (UE) n°.../2010 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles» COM(2010) 542 <i>final</i> — 2010/0271 (COD)	30

FR

Prix:
4 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2011/C 84/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit» COM(2010) 482 <i>final</i> — 2010/0251 (COD)	34
2011/C 84/08	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe» COM(2010) 365 <i>final</i>	38
2011/C 84/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine» COM(2010) 490 <i>final</i>	45
2011/C 84/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1288/2009 du Conseil instituant des mesures techniques transitoires du 1 ^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011» — COM(2010) 488 <i>final</i> — 2010/0255 (COD)	47
2011/C 84/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union» COM(2010) 486 <i>final</i> — 2008/0183 (COD)	49
2011/C 84/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de la directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés» COM(2010) 641 <i>final</i>	53
2011/C 84/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de protection en cas de renversement, montés à l'avant des tracteurs agricoles et forestiers à roues, à voie étroite» COM(2010) 610 <i>final</i> — 2010/0302 (COD)	54
2011/C 84/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine» COM(2010) 635 <i>final</i> — 2010/0309 (COD)	55



III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

468^e SESSION PLÉNIÈRE DES 19 ET 20 JANVIER 2011

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert de la Commission relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises»

COM(2010) 348 final

(2011/C 84/01)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 1^{er} juillet 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Livre vert de la Commission relatif aux actions envisageables en vue de la création d'un droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises»

COM(2010) 348 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour, 5 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) partage le point de vue de la Commission selon lequel il convient de parachever le marché intérieur européen également sous l'angle du droit européen des contrats et reconnaît l'importance du travail effectué par des universitaires concernant le cadre commun de référence, dont il faudrait tirer parti sur le plan pratique.

1.2 Parmi les différentes options proposées par la Commission, le CESE privilégie une option mixte qui prend en compte la réduction des coûts et la sécurité juridique des solutions adoptées sous la forme:

— d'une «boîte à outils» ayant vocation à être un cadre commun de référence, proposé aux parties à l'élaboration de contrats transnationaux, allant de pair avec

— un régime réglementaire optionnel qui établit les bases plus favorables pour les parties, au moyen d'un «nouveau régime optionnel avancé» auquel elles peuvent avoir recours dans le cadre de relations contractuelles transnationales en lieu et place des dispositions nationales, pour autant que soit la «boîte à outils» soit le règlement soient disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE et garantissent aux citoyens et aux entreprises la sécurité juridique sur la base des formules de protection les plus avancées. Un tel régime ne saurait empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures plus strictes en matière de protection des consommateurs.

1.3 Le Comité considère qu'il y a lieu de parvenir à ces objectifs de manière progressive, en commençant par les contrats de vente transnationaux concernant le commerce de biens (B2B), conçus comme des opérations pilotes qui seront utiles pour vérifier la coexistence des régimes et leur application réelle.

1.4 Le CESE estime que la «boîte à outils» ayant vocation à être un cadre commun de référence pourrait contribuer à assurer la cohérence d'ensemble du droit européen des contrats, à réduire les obstacles commerciaux et à développer la concurrence dans le marché intérieur.

1.5 Par ailleurs, d'après le CESE, l'insertion dans le corpus de la législation européenne et des droits nationaux d'un «nouveau régime optionnel avancé», sous la forme d'un règlement de l'UE, devrait assurer la prise en compte de tous les cas de figure, une simplicité d'application et la sécurité juridique pour les parties contractantes qui l'utilisent dans le cadre de leurs transactions commerciales transnationales.

1.6 Les domaines d'application des deux nouveaux instruments, la «boîte à outils commune» et le «nouveau régime réglementaire optionnel avancé», devraient inclure les contrats commerciaux transnationaux de vente de biens (B2B). La législation en matière de contrats de travail et de contrats de protection sociale est exclue du champ d'application des nouveaux instruments.

1.7 Le Comité est favorable à la liberté de conclure des contrats et de négocier librement les conditions contractuelles. Concernant les contrats entre entreprises et consommateurs (B2C) ou PME, il convient d'assurer une protection effective maximale, en plus de la sécurité juridique et de la protection des consommateurs.

1.8 De l'avis du Comité, avant de procéder à d'éventuelles extensions des deux nouveaux instruments à d'autres types de contrats transnationaux de vente de biens, il y a lieu que la Commission réalise, après une période d'application effective pluriannuelle de ces deux instruments, une évaluation d'impact des moyens disponibles dans le marché intérieur et examine la valeur ajoutée européenne obtenue en termes de coûts et d'avantages pour les acteurs économiques et pour les consommateurs.

1.9 Le CESE considère essentiel que la Commission identifie sans délai les obstacles que constituent les frais de transaction et l'insécurité juridique, qui s'opposent à une pleine jouissance des avantages et des possibilités qu'offre le marché unique, notamment pour les PME, qui représentent 99 % des entreprises de l'UE, et pour les consommateurs.

1.10 Le CESE invite la Commission à procéder à une évaluation d'impact des moyens disponibles dans le marché intérieur ainsi qu'à un examen de la valeur ajoutée européenne de ce nouveau système législatif en termes de coûts et bénéfiques pour les opérateurs économiques et les consommateurs.

1.11 Le CESE demande également à la Commission d'engager dès à présent des initiatives de formation et d'information sur les nouveaux instruments juridiques mis en œuvre, tant sur le plan de la doctrine que de la pratique juridiques, à

l'intention de tous les praticiens du droit, du monde universitaire et des utilisateurs finaux de ces nouveaux instruments.

1.12 Le Comité demande à être plus largement associé en qualité d'observateur aux travaux des groupes d'experts mis en place par la Commission, comme le suggère la pratique avec le Parlement européen, afin de pouvoir analyser plus en détail le développement des initiatives lancées, notamment en ce qui concerne le cadre commun de référence du droit européen des contrats et la suite donnée aux résultats de la consultation publique actuellement en cours.

2. Introduction

2.1 Le marché intérieur repose sur une multitude de contrats, régis par différents droits nationaux. Or les disparités entre les droits nationaux des contrats peuvent:

- entraîner des frais de transaction supplémentaires,
- être une source d'insécurité juridique pour les entreprises,
- affaiblir la confiance des consommateurs à l'égard du marché intérieur;
- créer des barrières commerciales.

2.1.1 Le traité de Lisbonne favorise l'action au niveau européen, en matière de coopération judiciaire et de protection des consommateurs dans le domaine civil grâce:

- aux articles 12, 38, 164, 168 du traité, ainsi qu'à l'article 169, paragraphe 4 qui garantit la prévalence des dispositions nationales lorsque celles-ci sont plus favorables aux consommateurs,
- à la généralisation de l'application de la méthode communautaire ⁽¹⁾,
- à l'adoption à la majorité qualifiée des propositions de la Commission,
- au renforcement du rôle du Parlement européen,
- à une plus forte implication démocratique des Parlements nationaux,
- à un meilleur contrôle de la légalité par la Cour de justice.

2.1.2 Afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et pour renforcer la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'Union européenne peut établir des règles minimales communes, conformément au programme de Stockholm intitulé: «Une Europe ouverte et sûre, qui sert et protège les citoyens».

⁽¹⁾ La méthode communautaire se fonde sur l'idée selon laquelle l'intérêt général des citoyens est mieux défendu lorsque les institutions communautaires jouent pleinement leur rôle dans le processus décisionnel, dans le respect du principe de subsidiarité.

2.1.3 Tous les jours, les entreprises et les citoyens sont confrontés à la réalité des blocages qui nuisent encore à l'activité transnationale, malgré l'existence légale du marché unique. Ils constatent l'insuffisante interconnexion des réseaux et les disparités dans l'application des règles de ce marché.

2.1.4 Pour supprimer les blocages qui nuisent au marché unique, la Commission considère qu'il serait nécessaire d'adopter les mesures suivantes ⁽²⁾:

- «faire progresser le programme pour une réglementation intelligente ("Smart Regulation"), notamment en réfléchissant à utiliser davantage des règlements plutôt que des directives,
- rendre la signature de contrats avec des partenaires au sein d'autres pays de l'Union plus facile et moins coûteuse pour les entreprises et les consommateurs, notamment en proposant des solutions harmonisées au niveau des contrats conclus avec les consommateurs et des clauses contractuelles types;
- rendre plus faciles, plus efficaces et moins coûteuses pour les entreprises et les consommateurs les démarches en vue de faire respecter les contrats et reconnaître les décisions de justice et les documents émis par des juges d'autres pays de l'Union».

2.1.5 La création d'un instrument à valeur optionnelle dans le domaine du droit des contrats représente par ailleurs l'une des actions clés de la Stratégie numérique pour l'Europe, présentée par la Commission européenne le 19 mai 2010.

2.1.6 Dès 2001, la Commission avait lancé un débat sur le droit européen des contrats, en y impliquant le Parlement européen, le Conseil et les différents acteurs concernés: entreprises, praticiens du droit, milieux universitaires et associations des consommateurs.

2.1.7 Le Parlement européen a adopté une série de résolutions sur les possibilités d'une harmonisation du droit privé substantiel. En 1989 et en 1994, le Parlement a fait part de son souhait de lancer les travaux sur une possible adoption d'un Code européen commun de droit privé.

2.1.8 Le Parlement a déjà souligné que l'harmonisation de certains domaines du droit privé est essentielle à l'achèvement du marché intérieur, et que l'unification d'importantes branches du droit privé, sous la forme d'un Code civil européen, aurait constitué le moyen le plus efficace de mettre en œuvre cette harmonisation.

2.1.9 Dans son avis de 2002, le CESE avait déjà indiqué que «l'élaboration d'un droit européen uniforme et général des contrats, par exemple sous la forme d'un règlement, solution que le Comité estime préférable afin d'éviter les divergences, pourrait demander des délais et des études complémentaires,

mais devrait s'appuyer sur les travaux déjà effectués par les commissions et institutions évoquées précédemment et sur les règles et pratiques internationales en vigueur» ⁽³⁾.

2.1.10 Dans un autre avis plus récent, publié en 2010, le CESE a souligné: «Le réseau sur les "Principes communs du droit européen des contrats" (réseau CoPECL) vient de terminer la rédaction de son projet de cadre commun de référence et l'a soumis à la Commission européenne. Il est manifeste que ces dispositions fournissent au législateur européen un modèle qu'il pourrait utiliser pour la promulgation d'un instrument optionnel, comme l'a préconisé M^{me} Reding, commissaire européenne ⁽⁴⁾».

2.1.11 Par ailleurs, le CESE a fait valoir que «le projet de cadre commun de référence (PCCR), qui s'applique au droit général des contrats, n'est en fait pas libellé comme un instrument optionnel. Les éditeurs du PCCR n'en soulignent pas moins, en introduction, qu'il pourrait servir de "base pour un ou plusieurs instruments optionnels"». Selon le CESE, «cette proposition pourrait être mise en application de manière restreinte, en se basant sur les dispositions générales du PCCR pour créer un instrument optionnel qui ne s'appliquerait qu'à certains domaines spécifiques du droit des contrats. Cela permettrait d'éviter les vides juridiques qui ne manqueraient pas d'apparaître si les dispositions adoptées ne concernaient que certains types particuliers de contrats».

3. Le nouveau livre vert de la Commission européenne

3.1 Dans son livre vert, la Commission propose diverses approches en vue d'améliorer la cohérence du droit des contrats. Parmi les options stratégiques, l'on peut citer:

- la publication sur internet de règles contractuelles types (non contraignantes) qui pourraient être appliquées à l'intérieur du marché unique européen;
- une «boîte à outils» (ayant un caractère contraignant ou non) destinée aux législateurs de l'UE pour l'adoption de nouveaux actes législatifs et qui garantisse des règles meilleures et plus cohérentes;
- une recommandation relative au droit des contrats, qui incite les États membres à introduire le droit européen des contrats dans leur système juridique national, en se fondant notamment sur le modèle des États-Unis où un code commercial uniforme a été adopté sur une base volontaire par les 50 États fédérés, sauf un;

⁽²⁾ Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ JO C 241 du 7.10.2002, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 21 du 21/01/2011, p. 26.

- un droit européen des contrats facultatif ou «28^e régime» qui pourrait être choisi librement par les consommateurs et les entreprises, s'appliquant aux relations contractuelles. Ce droit facultatif constituerait un instrument alternatif aux réglementations nationales actuelles et serait disponible dans toutes les langues; il pourrait s'appliquer aux seuls contrats transnationaux ou être étendu également aux contrats nationaux; il devrait garantir un niveau élevé de protection des consommateurs et assurer la sécurité juridique pendant tout le cycle de vie du contrat;
- l'harmonisation des droits nationaux en matière de contrats par une directive de l'UE;
- la pleine harmonisation des droits nationaux en matière de contrats par un règlement de l'UE;
- l'institution d'un véritable code civil européen, en lieu et place de toutes les réglementations nationales en matière de contrats.

3.2 Le Parlement européen a défendu l'idée d'un droit européen des contrats dans une résolution du 25 novembre 2009. Même M. Mario Monti, ex-commissaire chargé du marché intérieur et de la concurrence, a indiqué dans son rapport sur le marché unique du 9 mai 2010, les avantages que les consommateurs et les entreprises auraient pu tirer d'un «28^e régime» optionnel ⁽⁵⁾.

3.3 Le 7 septembre 2010, la Commission a organisé la première réunion sur le droit européen des contrats à laquelle ont participé des groupes d'entreprises, de consommateurs et de praticiens du droit.

3.4 La Commission a également constitué un groupe d'experts auquel participe également le Parlement européen avec des observateurs, afin de transformer ce qu'il est convenu d'appeler le «Projet de cadre commun de référence» ⁽⁶⁾, un premier projet de droit européen des contrats développé au fil des ans, dans le cadre du 6^e PC de RDTD de l'UE.

3.5 La Commission a lancé une consultation publique sur le document stratégique, devant se terminer à la fin janvier 2011.

⁽⁵⁾ JO C 21 du 21/01/2011, p. 26.

⁽⁶⁾ Le Cadre commun de référence (CCR) est un projet à long terme qui a pour objectif de fournir aux organes législatifs européens (Commission, Conseil et Parlement européen) une «boîte à outils» ou un manuel d'instruction pouvant être utilisé pour la révision de la législation existante et pour l'élaboration des nouvelles règles en matière de droit des contrats. Cette boîte à outils pourrait contenir les principes fondamentaux de droit des contrats, les définitions des concepts clés et des dispositions types. Au titre du sixième programme-cadre, la direction générale de la recherche a financé le réseau d'excellence COPECL (Principes communs du droit européen des contrats -Common Principles of European Contract Law). Ce réseau comprend plus de 150 chercheurs ainsi que de nombreuses institutions et organisations actives dans tous les États membres dans le domaine du droit privé européen. Les travaux de ce réseau ont abouti au projet de cadre commun de référence (DCFR).

4. Observations générales

4.1 Le marché unique de l'Union européenne est fondé sur le droit des contrats. Le CESE fait part de sa profonde inquiétude du fait que, malgré les efforts déployés pour achever le marché intérieur, les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, éprouvent des difficultés à vendre à l'étranger car dans chacun des 27 États membres, elles doivent respecter un droit des contrats différent. Seulement 8 % des consommateurs effectuent des achats en ligne de biens provenant d'un autre État membre.

4.2 Actuellement, la coexistence de réglementations différentes entraîne des frais de transaction plus importants pour les entreprises. Les petites entreprises notamment ne peuvent tirer parti des économies d'échelle offertes par le marché unique de l'UE. Cette situation affecte les consommateurs dans la mesure où, avec la diminution des ventes transnationales, le choix est plus restreint et les prix augmentent.

4.3 Par ailleurs, 61 % des ventes transnationales ne sont pas menées à bien car les commerçants refusent de livrer dans le pays du consommateur. Ces difficultés sont dues principalement aux obstacles réglementaires et à l'insécurité qui entoure les règles applicables.

4.4 Afin de résoudre certains de ces problèmes et d'élargir le potentiel du marché unique européen, il faut garantir une plus grande sécurité juridique aux entreprises, en particulier de petite dimension, et des règles plus simples et offrant une plus grande protection aux consommateurs.

4.5 Le CESE estime que la Commission devrait faire plus dans ce domaine et aller au-delà des mesures de coopération judiciaire dans le domaine civil, qui sont nécessaires mais insuffisantes pour le bon fonctionnement du marché intérieur.

4.6 Le débat proposé par la Commission est pertinent, compte tenu de l'expérience accumulée dans le marché unique européen, avec une multitude de contrats régis par différents droits nationaux et qui entraînent des frais de transaction supplémentaires, s'élevant en moyenne, d'après de récentes études, à près de 15 mille euros ⁽⁷⁾.

4.7 En essayant de tirer profit du marché unique, les consommateurs et les entreprises se heurtent à des difficultés considérables. Les frais de transaction (pour adapter les conditions contractuelles et les politiques commerciales ou pour assurer la traduction des règles) et l'insécurité juridique entravent sérieusement l'expansion du marché unique des petites et moyennes entreprises tout comme la protection renforcée des consommateurs.

⁽⁷⁾ <http://www.europe.org>

4.8 La cohérence du droit des contrats qui pourrait prendre la forme d'un droit optionnel (et que l'on nomme également «28^e régime») pourrait s'avérer très utile. Différents documents de la Commission et du Parlement européen ont vu apparaître des références à l'éventualité d'utiliser ce qu'on appelle un «28^e régime»; ils abordaient essentiellement des sujets importants pour lesquels une harmonisation complète n'aurait été ni facile à obtenir, ni même seulement envisageable.

4.8.1 Hormis l'entreprise lancée par l'avis d'initiative du CESE sur «Le contrat d'assurance européen»⁽⁸⁾ et menée par le groupe chargé du projet de «Redéfinition du droit régissant le contrat d'assurance européen», qui a récemment débouché sur la publication des «Principes du droit européen du contrat d'assurance (PDECA)», le législateur européen n'a adopté une approche similaire qu'en de rares occasions, dans le domaine du droit des entreprises, du droit de la propriété intellectuelle et du droit international.

4.9 L'introduction de clauses contractuelles standards pourrait être profitable à l'ensemble des parties contractantes, à condition que:

- les garanties maximales soient mises en place pour protéger les parties contractantes plus vulnérables et l'élaboration des clauses standards ait comme point de départ un niveau de protection le plus élevé possible;
- l'on garantisse la participation active des partenaires sociaux et de tous les représentants de la société civile, en particulier ceux des organisations des consommateurs et des PME, aux négociations en vue d'élaborer des clauses contractuelles standards;
- les clauses contractuelles soient conformes à la directive sur les clauses abusives ainsi qu'à la directive sur le respect des délais de paiement dans les transactions commerciales et le Small Business Act (SBA) soit pleinement appliqué;
- la liberté contractuelle soit en tout état de cause garantie, p.ex. par des contrats standards recommandés;
- l'accès à la justice ne soit pas limité;
- les clauses contractuelles standards fassent l'objet d'un contrôle et d'un réexamen à intervalles réguliers.

4.10 De l'avis du CESE, il convient de procéder de manière progressive, en commençant par les contrats transnationaux de vente de biens à caractère commercial, conçus comme des opérations pilotes qui seront utiles pour vérifier la coexistence des régimes et leur application réelle par les parties concernées et pouvoir effectuer des évaluations d'impact efficaces.

4.11 En particulier, les définitions des éléments suivants sont importantes:

- Personnes morales
- Définition des notions de consommateur et de professionnel
- Clauses abusives
- Obligation de pré-information contractuelle en matière de biens et de services
- Obligation d'information en cas de conclusion d'un contrat avec un contractant dans une situation défavorisée
- Recours en cas de non-respect de l'obligation d'information
- Fourniture – Délai de fourniture – Lien avec le transfert du risque
- Délai et modalités de l'évaluation de la conformité et hiérarchie des modes de dédommagement en cas de non-conformité
- Situations de possible résolution du contrat
- Notification au vendeur des défauts qui ont été ou qui auraient dû être découverts par l'acheteur
- Droit de rétractation: champ d'application; Exercice du droit de rétractation; Délai et période de rétractation
- Notion de responsabilité objective
- Insertion de la notion de manque à gagner et de dommage réel
- Responsabilité des producteurs et charge de la preuve
- Commerce électronique (e-commerce).

4.12 Le CESE pourrait suggérer une combinaison de mesures réglementaires et non réglementaires:

- renforcer la cohérence de l'acquis communautaire, dans le domaine du droit des contrats;
- promouvoir l'élaboration de clauses contractuelles standards applicables dans l'ensemble du territoire de l'Union;
- poursuivre l'examen afin de déterminer si les problèmes liés au droit européen des contrats n'exigent pas des solutions spécifiques non sectorielles.

⁽⁸⁾ JO C 157 du 28.6.2005, p. 1.

4.13 De l'avis du CESE, le droit européen volontaire des contrats devrait pouvoir coexister parallèlement aux droits des contrats nationaux, garantir des termes et clauses standards et disposer d'une «option» de recours au 28^e régime.

4.14 En tout état de cause, l'application de la Convention de Rome ⁽⁹⁾ se trouve confrontée à de nombreux défis, liés à l'apparition de nouvelles problématiques (telles que celle du «contractant électronique» et de son influence sur la réglementation des contrats) et de nouvelles questions juridiques.

4.15 En ce qui concerne la mise en œuvre de la «boîte à outils commune» de droit européen volontaire des contrats et du «nouveau régime réglementaire optionnel avancé», le CESE

considère qu'il y a lieu de commencer par un projet pilote d'application commerciale qui se limite aux contrats transnationaux de vente de biens.

4.16 Le CESE considère qu'il convient d'assurer une plus grande cohérence entre les réglementations horizontales et verticales, en veillant tout particulièrement à la nécessité de garantir la transparence, la clarté et la simplicité, non seulement pour les praticiens du droit et pour leur aptitude à transposer les nouvelles lignes directrices mais également et avant tout pour les petites entreprises et le consommateur moyen, pour lesquels la complexité et l'opacité de la réglementation se traduisent par des coûts plus importants et des délais plus longs.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, Rome 19 juin 1980.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission — Rapport sur la politique de concurrence 2009»

COM(2010) 282 final

(2011/C 84/02)

Rapporteur: **M. CHIRIACO**

Le 3 juin 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Rapport de la Commission – Rapport sur la politique de concurrence 2009»

COM(2010) 282 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour et 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 En 2009, la politique de concurrence a été fortement influencée par la crise économique internationale et la gestion de ses retombées.

1.2 Le CESE appelle de ses vœux la mise en place d'une synergie maximale non seulement entre la stratégie 2020 et la stratégie en faveur du développement durable ⁽¹⁾, comme il l'a préconisé dans de précédents avis ⁽²⁾, mais aussi entre ces stratégies et la politique de concurrence et ce, pour éviter que les mesures adoptées ne fassent double emploi ou, pire, ne s'opposent.

1.3 Le Comité souligne à nouveau que la situation économique difficile risque de provoquer des déséquilibres systématiques, en particulier en ce qui concerne les **services financiers**, susceptibles d'avoir un effet dommageable sur la concurrence et de favoriser les comportements préjudiciables. Même si, comme cela a été souligné ⁽³⁾, la Commission ne peut assumer la gestion de l'ensemble des aspects liés à la crise économique, le Comité l'invite toutefois à appuyer l'action des autorités pertinentes, en particulier la Banque centrale européenne et les autres autorités garantes, au moyen d'une politique communautaire d'orientation et de vigilance.

1.4 Ce soutien est d'autant plus nécessaire que l'**Accord de Bâle** fait actuellement l'objet d'une révision ⁽⁴⁾. Si, d'une part, cette révision accroît les exigences en matière de garanties auxquelles les banques doivent satisfaire pour limiter le risque de nouvelles crises financières dues au manque de liquidités, d'autre part, les nouvelles règles rendraient toutefois l'accès au

crédit plus difficile pour les entreprises, ce qui est susceptible de déplacer le risque des marchés financiers vers l'économie réelle. En outre, la révision pourrait défavoriser les banques européennes par rapport à celles des États-Unis et provoquer ainsi une baisse des recettes et une augmentation de la concurrence dans le secteur des investissements à risque.

1.5 Par ailleurs, le Comité appuie la Commission dans la poursuite de son action de suivi des **plans nationaux de relance économique** de manière à donner un aperçu de l'état de mise en œuvre des différents programmes, à identifier les instruments disponibles pour accélérer l'effet positif de ces mesures et à s'assurer que la coordination se déroule correctement ⁽⁵⁾.

1.6 S'agissant du risque de choc lié aux obligations compte tenu du niveau de la dette, en particulier dans des pays comme le Portugal, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne, le Comité met l'accent sur le fait que les marchés des matières premières risquent d'être touchés par la spéculation. À cet égard, il invite la Commission à prêter attention aux problèmes que cela poserait concernant les prix et les salaires, en particulier pour les PME, et à prendre les mesures qui s'imposent.

1.7 Le Comité préconise la publication régulière d'un rapport de suivi concernant les **aides d'État**, qui détaille le cadre de la mise en œuvre des interventions et quantifie leurs retombées sur les marchés, dans la perspective de l'élaboration d'un plan de valorisation du **secteur industriel** indispensable à la relance de l'économie dans l'UE, grâce au renforcement des entreprises, en particulier des PME, et de l'emploi.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final.

⁽²⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 18.

⁽³⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 47.

⁽⁴⁾ Communiqué de presse du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire relatif à l'accroissement des exigences minimales de capital disponible, adresse internet: <http://www.bis.org/press/p100912.pdf>

⁽⁵⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 149.

1.8 Le CESE ⁽⁶⁾ a déjà eu l'occasion d'exprimer sa préoccupation concernant les conséquences éventuelles de l'interaction entre le système des **droits de propriété industrielle** et les politiques de concurrence. Il recommande dès lors qu'en 2010, la politique européenne de concurrence prenne en compte, dans ce domaine également, l'application de conditions équitables et non discriminatoires et qu'elle encourage l'acquisition de droits de propriété industrielle, en particulier par les petites et moyennes entreprises dont les difficultés sont reconnues tant par le CESE que par la Commission. Plus particulièrement, et concernant la proposition de la Commission européenne relative au règlement sur le régime linguistique du brevet de l'UE et la demande de certains États membres d'instaurer une coopération renforcée, le CESE recommande de rechercher une formule qui favorise l'accroissement de la compétitivité, l'innovation et la consolidation du marché intérieur sur un pied d'égalité. Il ne saurait dès lors y avoir de discrimination dans l'octroi du brevet de l'UE à l'encontre de certains acteurs économiques et États membres car cela créerait des désavantages concurrentiels.

1.9 Le CESE considère que le marché du **secteur agricole** doit être intimement intégré à l'ensemble des autres politiques de l'UE, à commencer par la politique de concurrence.

1.10 S'agissant du **secteur de l'énergie**, l'on constate que dans plusieurs États membres, les consommateurs sont loin d'être satisfaits du marché de l'électricité et du gaz. Les prix élevés et la qualité médiocre des services impliquent directement des coûts plus élevés pour les consommateurs et les entreprises, ce qui provoque d'évidentes distorsions de la concurrence.

1.11 Tout en respectant le principe de neutralité technologique, il convient d'accroître les connaissances et les compétences des gestionnaires et des utilisateurs finaux des services de **communication électronique** pour que la technologie influence positivement le développement économique, notamment afin d'appliquer au mieux les propositions formulées dans la stratégie numérique ⁽⁷⁾.

1.12 Le CESE souscrit à la définition du **droit à l'information** entendu comme la liberté d'information associée au droit d'informer et d'être informé ⁽⁸⁾. Il s'ensuit qu'une information pluraliste ne peut en aucun cas être orientée, surveillée ou entachée d'omissions. La Commission pourrait adopter des mesures répressives à l'égard des entreprises qui limitent le pluralisme au détriment de la libre concurrence, mais aussi formuler de nombreuses propositions pour promouvoir la liberté d'information.

1.13 Le CESE considère que depuis la décision prise d'ouvrir totalement à la concurrence le marché postal à compter du 1^{er} janvier 2011, la crise économique a mis en péril de manière durable l'équilibre financier des opérateurs historiques postaux en charge des **services d'intérêt général** (SIG). Afin de garantir le plein exercice des missions confiées à ces opérateurs, de

maintenir le niveau et la qualité des emplois de ce secteur, le CESE demande aux institutions européennes de mettre en place un système de soutien qui tienne compte de cette situation nouvelle, dont l'ampleur et les effets potentiels étaient méconnus au moment de l'adoption de la troisième directive postale (2008/6/CE) du 20 février 2008. De façon plus générale, le CESE appelle, dans le contexte de crise actuelle, à conforter et développer les SIG, afin de renforcer la cohésion économique, sociale, territoriale et culturelle de l'Union européenne.

1.14 Dans le cadre de la **protection des consommateurs**, le CESE se félicite des avancées réalisées dans le sens d'une relation plus structurée entre la DG Concurrence et les autres directions qui s'occupent de questions liées aux consommateurs et à leurs organisations, mais regrette qu'une année de plus se soit écoulée sans que l'on puisse enregistrer de progrès dans la mise en œuvre effective de l'application «privée» des règles communautaires antitrust.

1.14.1 Malgré le soutien qu'elle a reçu du Parlement européen et du CESE, la Commission n'a pas réussi à faire avancer son initiative, engagée en 2005 dans le Livre vert et poursuivie en 2008 dans le Livre blanc, afin de garantir l'efficacité des actions d'indemnisation de l'UE en matière de règles antitrust, laissant ainsi sans protection les droits des consommateurs lésés par le non-respect de ces règles.

1.14.2 La Cour de justice européenne a depuis longtemps confirmé que la pleine efficacité des règles antitrust serait compromise si l'on ne prévoyait pas la possibilité pour tout particulier de réclamer une indemnisation pour préjudices subis en raison d'infractions à ces règles.

1.15 Le CESE invite également à observer les **processus de concentration** dans la sphère économique, à étudier les répercussions sociales et culturelles dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture, et à élaborer des recommandations appropriées en faveur d'une politique économique active et durable et de structures économiques équilibrées.

1.16 Comme il l'a fait dans de précédents avis sur la politique de la concurrence, le CESE attire à nouveau l'attention de la Commission sur le **dumping social**. S'il apprécie l'engagement de la Commission en matière environnementale, confirmé notamment par les nombreuses mesures adoptées pour lutter contre la crise, le Comité rappelle cependant qu'il convient de prendre davantage et concrètement en compte les différences, toujours importantes, qui subsistent entre les législations nationales en matière d'égalité des chances et de protection du travail. Le Comité considère que ces aspects doivent être un élément à part entière des politiques pour l'emploi mais aussi de la politique de concurrence, dans la mesure où ils sont à même d'imprimer une orientation significative aux dynamiques du marché.

⁽⁶⁾ JO C 306 du 16.12.2009, p. 7.

⁽⁷⁾ COM(2010) 245 final.

⁽⁸⁾ JO C 44 du 11.2.2011, p. 62.

1.17 Le CESE se félicite que la Commission se soit également employée en 2009 à clarifier davantage le rapport entre les **systèmes de soins de santé et de protection sociale**, d'une part, et l'économie, d'autre part. Il soutient les efforts de la Commission en faveur du renforcement d'une infrastructure sociale financée de manière solidaire, de la société civile et d'une approche orientée vers l'intérêt général en Europe. Le CESE considère que les systèmes de protection sociale régis par la législation sociale nationale devraient être organisés de manière à éviter toute discrimination d'accès à l'encontre des prestataires et des bénéficiaires, et faciliter les prestations transfrontalières, dans la mesure où l'État ou les collectivités locales ne fournissent pas eux-mêmes de prestations. Les relations entre les prestataires relevant du secteur public mais juridiquement et économiquement indépendants doivent être régies principalement par la législation sociale nationale.

2. Contenu du rapport 2009

2.1 Le rapport annuel sur la politique de concurrence 2009 donne un aperçu du développement et de l'application des instruments de la politique de concurrence, des activités menées en faveur des consommateurs ainsi que de la coopération aux niveaux européen, international et interinstitutionnel.

2.2 Cette année, l'introduction est consacrée à l'approfondissement du thème «la politique de concurrence et la crise économique et financière».

2.3 La politique de concurrence et la crise économique et financière

2.3.1 Le rôle de la politique de concurrence dans le contexte de la crise

2.3.1.1 Eu égard à la gravité de la crise économique, la Commission a tenté de mettre au point des stratégies visant à minimiser l'incidence de la crise sur l'économie réelle, à stabiliser le système financier et à éviter que ce genre de crise se reproduise à l'avenir, dans l'objectif de préserver le marché intérieur.

2.3.2 La politique mise en œuvre par la Commission en réponse à la crise

2.3.2.1 La Commission a dû traiter de nombreuses notifications de mesures d'aide d'urgence par les États membres. Elle a réagi dans des délais extrêmement serrés.

2.3.3 Recapitalisation des banques

2.3.3.1 Fin 2008 déjà, la Commission a adopté une **communication sur la recapitalisation** ⁽⁹⁾ qui établit une distinction entre les banques saines et les banques en difficulté et fournit des lignes directrices permettant d'évaluer les injections de capitaux à titre d'aides.

2.3.3.2 Des **régimes de garantie** ont été approuvés dans 12 États membres ⁽¹⁰⁾. Sept États membres ont mis en place des plans de recapitalisation intégrale ⁽¹¹⁾, tandis que sept autres ont opté pour des plans mixtes/globaux ⁽¹²⁾. L'Espagne, la Slovénie, le Royaume-Uni, la Hongrie et l'Allemagne ont également mis en œuvre d'autres types de régimes d'aides. En termes d'aides aux **entités individuelles**, des mesures de recapitalisation et d'autres formes de soutien ont été accordées à 29 entités ⁽¹³⁾.

2.3.4 Actifs dépréciés

2.3.4.1 En février, la Commission a adopté une «**communication sur les actifs dépréciés**» ⁽¹⁴⁾, dans laquelle elle explique, au regard des règles en matière d'aides d'État, les critères d'évaluation des mesures de sauvetage des actifs prises en faveur des établissements financiers.

2.3.5 Restructuration

2.3.5.1 Dans une **communication sur la restructuration** ⁽¹⁵⁾ la Commission traite le problème de l'aléa moral en précisant clairement les exigences que les bénéficiaires de l'aide doivent respecter et en indiquant qu'il faut éviter de récompenser les comportements à risque qui se sont produits dans le passé.

2.3.6 Aides autres que les aides d'État

2.3.6.1 La Commission a revu les conditions relatives à «l'incapacité de payer» concernant les amendes infligées par elle en vertu des règles en matière **d'ententes et d'abus de position dominante**. Elle a évalué chaque demande au cas par cas.

2.3.7 Les effets de la crise sur l'économie réelle

2.3.7.1 Le **cadre temporaire** ⁽¹⁶⁾, applicable jusqu'à la fin de 2010, met l'accent sur deux objectifs: maintenir la continuité d'accès des entreprises au financement et les encourager à continuer d'investir dans un «avenir durable».

⁽¹⁰⁾ Chypre, Danemark, Finlande, Irlande, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède.

⁽¹¹⁾ Danemark, Finlande, France, Italie, Pologne, Portugal, Suède.

⁽¹²⁾ Allemagne, Royaume-Uni, Grèce, Autriche, Pologne, Hongrie, Slovaquie.

⁽¹³⁾ ING, KBC, Parex Banka, Anglo Irish Bank, Bank of Ireland, Allied Irish BankFortis, Dexia, Nord LB, IKB, Kaupthing Bank Finland, Ethias, SdB, Banco Privado Portugues, Hypo Real Estate, WestLB, Fionia, HSH Nordbank, Hypo Tirol, LBBW, Kaupthing Luxembourg, Caisse d'Epargne/Banque Populaire, Mortgage Bank of Latvia, Northern Rock, Commerzbank, Lloyds Banking Group, BAWAG, Hypo Group Alpe Adria et RBS.

⁽¹⁴⁾ JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.

⁽¹⁵⁾ JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

⁽¹⁶⁾ JO C 83 du 7.4.2009, p. 1.

⁽⁹⁾ JO C 10 du 15.1.2009, p. 2.

2.3.8 Les chiffres

2.3.8.1 En 2008, le volume global des aides est passé d'environ 0,5 % du PIB à 2,2 % du PIB, soit 279,6 milliards d'euros, en raison de la crise économique et financière. Les aides liées à la crise ont représenté environ 1,7 % du total.

2.4 Instruments

2.4.1 Contrôle des aides d'État

2.4.1.1 La mise en œuvre du **plan d'action dans le domaine des aides d'État** ⁽¹⁷⁾ s'est poursuivie en 2009, avec l'adoption de documents d'orientation sur les aides à la formation ⁽¹⁸⁾ et les aides en faveur des travailleurs défavorisés et handicapés ⁽¹⁹⁾. Des lignes directrices en matière d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement ont été adoptées ⁽²⁰⁾.

2.4.1.2 La Commission a prolongé jusqu'en octobre 2012 la validité des lignes directrices communautaires actuelles concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽²¹⁾.

2.4.1.3 Le 1^{er} septembre 2009 sont entrées en vigueur les **mesures de simplification** qui visent à améliorer l'efficacité, la transparence et la prévisibilité des procédures de la Commission en matière d'aides d'État ⁽²²⁾.

2.4.2 Ententes et abus de position dominante

2.4.2.1 La Commission a adopté six décisions relatives à des ententes ⁽²³⁾ imposant des amendes pour un montant de 1,62 milliard d'euros à 43 entreprises.

2.4.2.2 Elle a adopté des décisions finales sur les secteurs de l'énergie (RWE et GdF) et de l'informatique (Intel, Microsoft et Rambus). Elle a aussi décidé d'ouvrir des procédures dans les secteurs des communications électroniques (opérateurs historiques polonais et slovaques sur les marchés d'accès à large bande) et des services financiers (Standard & Poor's et Thomson Reuters).

2.4.3 Contrôle des concentrations

2.4.3.1 Le nombre de concentrations notifiées est resté inférieur aux niveaux record enregistrés ces dernières années. Au total, 259 opérations ont été notifiées à la Commission et 243

décisions finales ont été adoptées. Aucune décision d'interdiction n'a été prise et aucune procédure nouvelle n'a été ouverte au titre de l'article 21 du règlement CE sur les concentrations.

2.5 Développements sectoriels

2.5.1 Services financiers

2.5.1.1 La Commission continue de suivre de près les **commissions interbancaires transfrontalières** (MIF), plus particulièrement en ce qui concerne VISA Europe et MasterCard.

2.5.1.2 Elle a réexaminé le fonctionnement du règlement d'exemption par catégorie relatif aux **assurances**, avant l'expiration de celui-ci le 31 mars 2010. Le projet du nouveau RÈC, publié pour consultation en octobre, reconduit l'exemption pour deux catégories d'accords: la réalisation en commun de compilations, de tables et d'études ainsi que les groupements de coassurance ou de réassurance.

2.5.2 Énergie et environnement

2.5.2.1 Le **paquet législatif «climat-énergie»** adopté en avril comporte une directive sur les sources d'énergie renouvelables définissant des critères de viabilité écologique applicables aux biocarburants et aux bioliquides ⁽²⁴⁾, qui sont également utiles pour l'appréciation des aides d'État dans ce domaine. Par ailleurs, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une directive révisant le système **d'échange de quotas d'émission** de l'UE mis en place pour les gaz à effet de serre ⁽²⁵⁾.

2.5.2.2 S'agissant du marché de l'énergie, en juillet, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le **paquet «marché intérieur de l'énergie»** ⁽²⁶⁾; la Commission a quant à elle adopté une proposition de règlement concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz.

2.5.2.3 Pour la première fois, la Commission a infligé des amendes pour une infraction aux règles de concurrence dans le domaine de l'énergie. Elle a également infligé une amende à E.ON et GDF Suez pour partage des marchés ⁽²⁷⁾ pour un total de 1 106 millions d'euros.

2.5.3 Communications électroniques

2.5.3.1 Jusqu'en 2009, la Commission a évalué et approuvé le recours aux aides d'État et à d'autres types de financement public pour un montant approximatif de 2 milliards d'euros ⁽²⁸⁾, dans le but de promouvoir l'accès de tous les citoyens européens à la **large bande**.

⁽¹⁷⁾ COM(2005) 107 final.

⁽¹⁸⁾ JO C 188 du 11.8.2009, p. 1.

⁽¹⁹⁾ JO C 188 du 11.8.2009, p. 6.

⁽²⁰⁾ JO C 223 du 16.9.2009, p. 3.

⁽²¹⁾ JO C 156 du 9.7.2009, p. 3.

⁽²²⁾ JO C 136 du 16.6.2009, p. 3 (3-12 et 13-20).

⁽²³⁾ Affaires n° COMP/39406 Tuyaux marins; n° COMP/39401 E.on/GDF; n° COMP/39396 Carbone de calcium; n° COMP/37956 Ronds à béton (réadoption); n° COMP/39129 Transformateurs de puissance et n° COMP/38589 Stabilisants thermiques.

⁽²⁴⁾ JO L 140 du 5.6.2009, p. 16.

⁽²⁵⁾ JO L 140 du 5.6.2009, p. 63.

⁽²⁶⁾ JO L 211 du 14.8.2009, p. 1.

⁽²⁷⁾ Affaire COMP/39401. Voir le communiqué IP/09/1099 du 8.7.2009

⁽²⁸⁾ Dont 1,5 milliard d'euros sous forme d'aides d'État au sens de l'article 107 TFUE.

2.5.4 Technologies de l'information

2.5.4.1 En 2009, la Commission a adopté deux décisions rendant juridiquement contraignants les engagements offerts par Microsoft et Rambus dans le cadre d'infractions aux règles de la concurrence, et une troisième qui impose à Intel une amende de 1,06 milliard d'euros, la plus élevée jamais infligée par la Commission à une seule entreprise ⁽²⁹⁾.

2.5.5 Médias

2.5.5.1 En 2009, la Commission a continué de suivre avec attention le passage de la radiodiffusion analogique à la **radiodiffusion numérique terrestre**, en particulier en Italie et en Allemagne.

2.5.6 Industrie pharmaceutique et services de santé

2.5.6.1 Au terme de son enquête concernant le secteur pharmaceutique, la Commission a réaffirmé la nécessité urgente d'établir un **brevet communautaire** et de mettre en place, en Europe, un système de règlement des litiges unifié et spécialisé en matière de brevets.

2.5.6.2 Les actions de la Commission dans le domaine des services de santé ont été axées sur les aides d'État, plusieurs plaintes émanant d'hôpitaux privés lui étant parvenues au sujet de traitements prétendument inéquitables ou de surcompensations présumées en faveur d'hôpitaux publics de plusieurs États membres ⁽³⁰⁾.

2.5.7 Transports

2.5.7.1 Dans le domaine du **transport ferroviaire**, la Commission a approuvé l'acquisition de la société de chemins de fer polonaise PCC Logistics par Deutsche Bahn AG ⁽³¹⁾ alors qu'elle a renvoyé à la France l'examen d'une opération de concentration par laquelle la SNCF prendrait le contrôle en commun de Keolis, une entreprise de transport public de voyageurs ⁽³²⁾.

2.5.7.2 Dans le domaine du **transport maritime**, la Commission a adopté une communication sur les aides d'État aux sociétés gestionnaires de navires ⁽³³⁾. En outre elle a arrêté des décisions positives concernant des aides d'État en faveur des marins en Italie ⁽³⁴⁾ et en Finlande ⁽³⁵⁾, a clos la procédure formelle à l'encontre du régime DIS au Danemark et a mis fin aux procédures d'enquête portant sur les régimes irlandais ⁽³⁶⁾, danois ⁽³⁷⁾, néerlandais ⁽³⁸⁾, slovène ⁽³⁹⁾ et polonais ⁽⁴⁰⁾ de taxation au tonnage des navires.

⁽²⁹⁾ JO C 220 du 12.9.2009, p. 41.

⁽³⁰⁾ Affaire n° NN54/2009

⁽³¹⁾ Affaire n° COMP/M.5480.

⁽³²⁾ Affaire n° COMP/M.5557, SNCF/CDPQ/Keolis/Effia.

⁽³³⁾ JO C 132 du 11.6.2009, p. 6.

⁽³⁴⁾ Affaire n° N219/2009 – JO C 196 du 20.8.2009.

⁽³⁵⁾ Affaires n° N120/2009 – JO C 232 du 26.9.2009, n° N67/2009 – JO C 232 du 26.9.2009 et n° N300/2009 – JO C 299 du 9.12.2009.

⁽³⁶⁾ Affaire n° C2/2008 – JO L 228 du 1.9.2009.

⁽³⁷⁾ Affaire n° C5/2007 – JO L 315 du 2.12.2009.

⁽³⁸⁾ Affaire n° N457/2008 – JO C 106 du 8.5.2009.

⁽³⁹⁾ Affaire n° N325/2007 – JO C 53 du 6.3.2009.

⁽⁴⁰⁾ Affaire n° C34/2007.

2.5.7.3 La Commission suit le secteur du **transport aérien** qui est actuellement engagé dans un processus de consolidation se traduisant par des accords d'exploitation en commun de liaisons transatlantiques ⁽⁴¹⁾, des regroupements tant de transporteurs de réseau que de transporteurs à bas prix ⁽⁴²⁾ et l'acquisition, par de grands transporteurs de réseau, d'opérateurs régionaux plus petits ⁽⁴³⁾.

2.5.8 Services postaux

2.5.8.1 En ce qui concerne l'application des règles en matière d'aides d'État aux services postaux, la Commission a adopté plusieurs décisions visant à garantir que les opérateurs postaux chargés de l'accomplissement de **services d'intérêt économique général** et leurs filiales ne bénéficient pas d'avantages indus.

2.5.9 Industrie automobile

2.5.9.1 La Commission évalue de manière positive l'influence sur les ventes des **systèmes de primes à la casse** introduits sur plusieurs marchés nationaux. Le fonctionnement correct de la procédure d'information instaurée par la directive 98/34/CE a permis d'assurer la transparence et les échanges d'informations ainsi que de prévenir les obstacles au marché unique.

2.5.9.2 En outre, la Commission a autorisé plusieurs régimes d'aide en faveur du développement de véhicules qui répondent à l'augmentation de la demande de voitures plus écologiques et au resserrement du cadre réglementaire en **matière environnementale**.

2.5.9.3 Dans le domaine de la lutte contre les ententes et les abus de position dominante, un projet de **règlement d'exemption par catégorie** dans le secteur automobile a été proposé en décembre en vue d'une consultation publique.

2.5.10 Industrie alimentaire

2.5.10.1 En octobre, la Commission a publié les résultats d'une enquête sur le secteur de l'industrie alimentaire au sein de la communication intitulée «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe» ⁽⁴⁴⁾.

2.5.10.2 La Commission a en outre adopté un rapport sur la situation du **marché laitier** ⁽⁴⁵⁾ qui a, plus que d'autres, rencontré de grandes difficultés en 2009. Elle a par ailleurs intensifié ses relations avec les autorités nationales dans ce secteur.

⁽⁴¹⁾ MEMO/09/168 du 20.04.2009.

⁽⁴²⁾ COMP/M.5364, Iberia/Vueling/Clickair.

⁽⁴³⁾ COMP/M.5335, Lufthansa/Brussels Airlines; COMP/M.5403, Lufthansa/Bmi; COMP/M.5440, Lufthansa/Austrian Airlines.

⁽⁴⁴⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf.

⁽⁴⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0385:FIN:FR:PDF>.

2.6 Activités concernant les consommateurs

2.6.1 La Commission a poursuivi cette année ses activités dans ce domaine, à travers l'unité de liaison avec les consommateurs, mise en place par la DG Concurrence en 2008, et par le truchement du sous-groupe «concurrence» créé dans le cadre du Groupe consultatif européen des consommateurs (GCEC) en 2003.

2.7 Réseau européen de la concurrence et coopération avec les juridictions nationales

2.7.1 Dans le cadre d'une rencontre entre la DG «Concurrence» et les directeurs de toutes les ANC, le rapport sur la convergence des **programmes de clémence** au sens du programme modèle du réseau européen de la concurrence en matière de clémence ⁽⁴⁶⁾ a été approuvé à l'unanimité.

2.7.2 La Commission a été informée de l'ouverture de 129 nouvelles enquêtes par les ANC ainsi que de 69 décisions ⁽⁴⁷⁾ envisagées (soit une hausse de 15 % par rapport à l'année 2008).

2.8 Activités internationales

2.8.1 La DG Concurrence a continué de coopérer avec les autres organismes internationaux concernés par ses domaines de compétences (réseau international de la concurrence, comité de la concurrence de l'OCDE, groupe d'experts intergouvernemental (GEI) sur la politique et le droit de la concurrence dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED)).

2.8.2 La Commission a mené une coopération étroite avec les États-Unis, le Canada, le Japon, la Chine et l'Inde et a signé de nouveaux protocoles d'accord avec la Corée du Sud ⁽⁴⁸⁾ et le Brésil. Une attention particulière a été consacrée à la coopération avec la Croatie et la Turquie, qui doivent remplir les «critères de référence à l'ouverture» avant que les négociations d'adhésion sur le chapitre «Concurrence» ne puissent débiter, ainsi qu'à la coopération avec les pays des Balkans occidentaux et l'Islande, en vue d'une adhésion future à l'Union européenne.

2.9 Coopération interinstitutionnelle

2.9.1 Le **Parlement européen** a adopté une résolution sur le livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante et une résolution sur les rapports relatifs à la politique de concurrence pour 2006 et 2007.

2.9.2 Le **Conseil** a reçu de la Commission diverses contributions sur la politique de concurrence destinées à alimenter les conclusions de différentes formations du Conseil, telles que le Conseil ECOFIN, le Conseil «Compétitivité», le Conseil «Transports, télécommunications et énergie» et le Conseil européen.

2.9.3 La DG Concurrence a coopéré activement avec le **CESE** concernant différents thèmes, notamment l'adaptation des PME aux mutations des marchés mondiaux, la construction navale et les aides d'État.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁴⁶⁾ <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

⁽⁴⁷⁾ Décisions prévues conformément à l'article 11, paragraphe 4, du règlement n° 1/2003.

⁽⁴⁸⁾ JO L 202 du 4.8.2009, p. 36.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération»

COM(2010) 284 final

(2011/C 84/03)

Rapporteur: **M. SMYTH**

Le 2 juin 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Livre vert — Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération»

COM(2010) 284 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 janvier 2011.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 173 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans le cadre du présent avis, le CESE expose les réponses qu'il envisage de formuler à la longue liste de questions posées dans le livre vert de la Commission. Ces questions ont trait à huit aspects essentiels de la gouvernance des établissements financiers, des performances des conseils d'administration et de l'action des autorités de supervision à la question controversée de la rémunération des directeurs, en passant par la gestion du risque, les conflits d'intérêts et le rôle des actionnaires.

1.2 Le CESE accueille favorablement l'objectif poursuivi par le livre vert de la Commission, mais note un certain nombre de défauts liés aux définitions; en particulier, le Comité estime que la définition précise de la gouvernance d'entreprise devrait être plus solide, de même que celle des différences entre les systèmes britannique et continental pour ce qui est des structures des conseils d'administration. Il estime en outre que la notion «d'établissement financier» gagnerait à être précisée afin que les recommandations soient particulièrement axées sur les établissements de crédit.

1.3 Dans le cadre de ses réflexions sur le livre vert, le CESE a conclu que les différences entre les modèles de gouvernement d'entreprise britannique et continental sont inconciliables au niveau structurel en raison de la grande différence entre les principes organisationnels. Par conséquent, le CESE recommande à la Commission d'accorder son attention aux principes devant sous-tendre les pratiques en matière de gouvernement d'entreprise dans l'UE. Par exemple, le modèle britannique se fonde sur le principe d'une indépendance compétente qui facilite le rôle indépendant des importants comités de direction. L'indépendance devrait-elle constituer un principe de base du gouvernement d'entreprise dans toute l'UE? Dans l'affirmative, comment la garantir dans le modèle continental?

1.4 Le livre vert est aussi relativement peu explicite dans son traitement des besoins des consommateurs. Les consommateurs

de services financiers ont aussi été très durement touchés par les effets de la mauvaise gouvernance qui a caractérisé le système financier.

1.5 En matière de politique de rémunération, le CESE a d'ores et déjà fait part de ses observations générales dans un certain nombre de ses récents avis. Pour résumer, le Comité estime que la politique de rémunération ne doit pas seulement concerner ceux qui sont au sommet de l'organigramme des institutions financières, mais bien tous les niveaux.

1.6 Le message essentiel de l'avis est qu'il est possible de renforcer certains aspects de la gouvernance des établissements financiers, mais, tant que l'adoption de codes de gouvernance aura un caractère facultatif, c'est aux autorités de supervision qu'il reviendra de s'assurer qu'autant que faire se peut, ces codes soient respectés dans l'Union européenne.

2. Présentation et contexte de l'avis

2.1 L'objectif du livre vert est de remédier aux insuffisances perçues dans le système du gouvernement d'entreprise, que ce soit sur le fond ou dans sa mise en œuvre. Dans le contexte de la crise financière et économique, le renforcement du gouvernement d'entreprise est au cœur même du programme de réforme de la Commission. Les propositions formulées dans le livre vert doivent être vues dans le cadre des réformes plus larges de l'architecture européenne de la supervision, de la directive sur les fonds propres réglementaires, de la directive Solvabilité II, de la réforme du régime des OPCVM et de la réglementation des gestionnaires de fonds alternatifs (AIFM). Il y a également lieu de les appréhender dans le contexte plus large d'un travail de réflexion engagé par la Commission sur le gouvernement d'entreprise des sociétés cotées; la Commission se penche sur le rôle des actionnaires, sur un contrôle approprié des équipes de direction, sur la composition des conseils d'administration ainsi que sur la responsabilité sociale des entreprises.

2.2 La Commission définit le gouvernement d'entreprise comme les relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et d'autres parties prenantes, telles que les employés et leurs représentants. Il concerne aussi la définition des objectifs d'une entreprise, les moyens de les atteindre et le suivi des résultats des efforts déployés. Dans le secteur financier, la gouvernance revêt d'autant plus d'importance que la faillite d'une (grande) institution financière est porteuse d'un risque systémique pour le secteur financier dans son ensemble, comme le démontre la récente crise financière, durant laquelle les pouvoirs publics ont dû consolider le système bancaire au moyen de financements publics.

2.3 Le Comité note avec surprise que le livre vert n'établit aucune distinction entre la structure des conseils d'administration dans l'environnement économique britannique et celle du continent européen. La première prévoit un seul conseil d'administration comprenant des administrateurs exécutifs et non exécutifs, bien que la coutume veuille qu'il y ait un conseil exécutif travaillant sous l'autorité du président-directeur général. Dans le modèle d'Europe continentale, il y a deux conseils d'administration: un conseil de direction et un conseil de surveillance. Dans la suite de cet avis et pour éviter toute confusion, toute référence au «conseil d'administration» s'entend normalement au sens du modèle britannique sauf indication contraire.

2.4 Le livre vert ne tire pas un constat bien net du fait que tous les États membres possèdent leur propre système de gouvernance d'entreprise, et qu'aucune distinction n'est faite dans le cas de la gouvernance d'entreprise des établissements financiers. La définition que donne la Commission du gouvernement d'entreprise est quelque peu partielle dans sa nature et il y aurait lieu de lui conférer un caractère plus solide. Le CESE suggère une définition plus incisive et plus générale de ce concept. Le principal objectif du gouvernement d'entreprise est d'assurer la survie et la prospérité d'une entreprise. Pour atteindre ce but, le conseil d'administration doit satisfaire les attentes raisonnables des actionnaires tout en veillant à la satisfaction légitime de la communauté des parties prenantes – consommateurs, partenaires, sous-traitants, fournisseurs et salariés. Lorsque le conseil d'administration n'est pas en mesure d'assurer la survie de la société, il doit pouvoir disposer de ses actifs pour une valeur optimale.

2.5 Le livre vert expose un ensemble d'insuffisances et de faiblesses du système de gouvernement d'entreprise dans les institutions financières et s'efforce de trouver des réponses à un ensemble de huit questions générales concernant:

1. les problèmes au niveau des conseils d'administration;
2. les insuffisances en matière de problèmes de gestion des risques avec des conflits d'intérêts;
3. le rôle des auditeurs;
4. les déficiences de la part des autorités de supervision;
5. les problèmes concernant le rôle des actionnaires;
6. l'absence de mise en œuvre effective des principes de gouvernement d'entreprise;
7. la rémunération des directeurs des institutions financières;
8. les conflits d'intérêts.

3. Réponses aux questions du livre vert

3.1 Le CESE est d'avis que les réponses aux questions spécifiques posées par le livre vert sont les suivantes:

3.2 Problèmes liés aux conseils d'administration

3.2.1 Question spécifique n° 1: *faut-il limiter le nombre de mandats des administrateurs (par exemple, cumul de trois mandats maximum)?*

La fixation d'un nombre précis est arbitraire. Il vaudrait mieux veiller à ce que à partir de sa nomination et par la suite, un administrateur puisse s'engager et ultérieurement exercer son mandat dans l'entreprise, conformément à ce qu'exige sa fonction. La durée du mandat devrait être précisée et répartie entre les réunions formelles du conseil d'administration et les visites moins formelles et contrôles auprès des directions, des services et des régions. Dans certains cas, la désignation d'un administrateur pourrait se faire quasiment sur une base de temps plein. Il est toujours utile d'avoir au minimum deux désignations pour effectuer des comparaisons croisées entre entreprises.

3.2.2 Question spécifique n° 2: *faut-il interdire le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et de président-directeur général dans les établissements financiers?*

Dans certaines instances, il s'agit déjà d'une bonne pratique. La division des rôles devrait être obligatoire dans les institutions financières en raison des tensions pouvant se créer entre le rôle opérationnel des directeurs généraux et la fonction de direction du conseil d'administration.

3.2.3 Question spécifique n° 3: *les politiques de recrutement doivent-elles définir de manière précise les tâches et le profil des administrateurs y compris le Président, assurer les compétences suffisantes des administrateurs et la diversité de composition du conseil d'administration? Si oui, de quelle manière?*

Dans certaines instances, il est assez courant d'analyser les compétences et l'expérience nécessaires pour assumer une fonction au sein du conseil d'administration et ensuite de recruter le candidat en fonction de ces critères. Par exemple, pour une institution financière de premier plan, l'on pourrait souhaiter disposer d'un cadre exécutif à la retraite ayant fait ses preuves dans le secteur bancaire, peut-être au poste de président, d'associés principaux ayant une expérience dans le secteur financier et provenant d'un cabinet d'avocats ou d'expertise comptable, d'un président-directeur général issu d'une entreprise commerciale importante faisant office de contrepoids au président-directeur général; il serait également souhaitable d'apporter le point de vue du client et un collaborateur ayant une expérience des problèmes des consommateurs; l'ensemble de ces participants constituerait un noyau dur autour duquel l'on pourrait mettre en place une équipe plus large. Ces profils comprendraient des expériences de très haut niveau en matière de crédit, d'actuariat, d'économie, des secteurs industriel et commercial. Le pourcentage idéal d'administrateurs non exécutifs serait égal ou supérieure à 60 % et celle des administrateurs exécutifs de 40 %. Entre ces deux groupes d'administrateurs, les cadres exécutifs et non exécutifs doivent également appréhender les données des principales zones géographiques dans lesquelles les entreprises exercent leur activité. Dans certaines instances, l'on constate qu'à l'heure actuelle l'autorité de supervision réalise un examen approfondi des compétences, de l'expérience et de la carrière du candidat avant d'autoriser sa désignation. Il convient de se féliciter de cette approche.

3.2.4 Question spécifique n° 4: *partagez-vous l'opinion selon laquelle un nombre plus élevé de femmes et d'administrateurs de diverses origines sociales et culturelles dans la composition des conseils d'administration pourrait améliorer le fonctionnement et l'efficacité des conseils d'administration?*

Dans le cadre de la question n° 3 ci-dessus, un équilibre entre les hommes et les femmes ainsi que sur le plan de l'origine ethnique est souhaitable, à la condition qu'il n'affaiblisse pas l'expérience et l'expertise. Il peut apporter des perspectives différentes très précieuses. Il doit y avoir une limite pratique en ce qui concerne la taille des conseils d'administration.

3.2.5 Question spécifique n° 5: *faut-il mettre en place une évaluation obligatoire du fonctionnement du conseil d'administration par un évaluateur externe? Le résultat de cette évaluation doit-il être communiqué aux autorités de supervision et aux actionnaires?*

Il convient que les autorités de supervision chargent tous les présidents de réaliser un audit de leurs modalités de gouvernance dans le cadre des quatre facteurs précités. Parallèlement, ces autorités devraient élaborer un rapport d'audit s'inscrivant dans une procédure de certification de tous les administrateurs n'ayant pas fait l'objet d'une reconnaissance officielle lors de leur nomination. La responsabilité courante du fonctionnement du conseil d'administration doit revenir au président. Il serait opportun que les présidents fassent exécuter une évaluation externe périodique de l'efficacité du conseil d'administration pour leur propre usage. Dans le modèle continental, c'est au conseil de surveillance qu'il revient de prendre des mesures si l'entreprise ne va pas bien ou si le rapport de l'auditeur l'alerte de certains problèmes importants.

3.2.6 Question spécifique n° 6: *faut-il rendre obligatoire la création au sein du conseil d'administration d'un comité des risques et prévoir des règles quant à la composition et au fonctionnement dudit comité?*

Les questions soulevées ici sont au nombre de trois: audit, conformité et risques. La configuration de ce comité devrait refléter l'éventail des activités spécifiques de l'entreprise. D'un point de vue global, le facteur de risque est inhérent aux plans stratégiques du conseil d'administration. C'est là que l'appétence au risque et son profil doivent être fixés et mesurés. Dans un établissement bancaire, ce conseil serait la structure où les politiques d'acceptation du risque dans chaque secteur d'activité seraient déterminées: hypothèques nationales, cartes de crédit, propriété commerciale, prêts industriels, gestion de fonds, activités de change et produits de base, ainsi que la structure des réserves, limites sur contreparties, etc. Il s'avère impossible de prévoir un comité des risques au sein du conseil d'administration de type continental, qui compte peu de responsables (en général 5-7 personnes au plus) et qui en règle générale sont des spécialistes dans différents secteurs.

3.2.7 Question spécifique n° 7: *faut-il rendre obligatoire la participation d'un ou de plusieurs membres du comité d'audit au comité des risques et vice versa?*

Les risques au niveau micro-économique, par opposition au niveau macroéconomique abordé au paragraphe 3.2.6 ci-

dessus, pourraient être partie intégrante du mandat du comité d'audit.

3.2.8 Question spécifique n° 8: *le président du comité des risques doit-il répondre devant l'assemblée générale?*

Le risque est une composante essentielle de toute stratégie d'entreprise. L'appétence au risque et le profil de risque définissent la performance probable d'une entreprise et le degré de variabilité de ses résultats. Ces questions doivent être exposées par le président et par le président-directeur général, leurs déclarations permettront aux actionnaires de renforcer ou de réduire leurs investissements dans l'entreprise, en fonction de leur propre appétence au risque.

3.2.9 Question spécifique n° 9: *quel devrait être le rôle du conseil d'administration dans la stratégie et le profil de risques d'un établissement financier?*

La définition de la stratégie constitue la mission principale du conseil d'administration. Dans la mesure où la finance est, par définition, une activité risquée, il convient que la stratégie soit développée dans le cadre d'une fourchette de risque qui fixe l'éventail des résultats possibles. La stratégie retenue sera celle qui répond aux attentes raisonnables des actionnaires et apporte satisfaction aux parties prenantes. Si la responsabilité des dirigeants exécutifs permanents dans la maîtrise des risques ne doit être minimisée, le rôle du conseil d'administration est pour le moins fondamental. Dans le modèle continental, le conseil de surveillance approuve la stratégie du conseil d'administration.

3.2.10 Question spécifique n° 10: *faut-il mettre en place et rendre publique une déclaration de maîtrise des risques?*

La réponse à cette question est affirmative mais uniquement dans le cadre de la stratégie de communication avec les actionnaires et les parties prenantes. Il y a lieu d'éviter la divulgation d'informations commerciales et confidentielles.

3.2.11 Question spécifique n° 11: *faut-il mettre en place une procédure d'approbation par le conseil d'administration des nouveaux produits financiers?*

Oui, si ces produits sont pertinents. L'introduction de nouveaux produits devrait en principe relever de la mise en œuvre de la stratégie et, dès lors, constituer une question importante pour le conseil d'administration.

3.2.12 Question spécifique n° 12: *faut-il mettre en place un devoir d'information par le conseil d'administration des autorités de supervision sur des risques matériels dont il peut avoir connaissance?*

L'on peut supposer que ce devoir d'information constituerait un élément courant du dialogue continu entre le conseil d'administration et les autorités de supervision.

3.2.13 Question spécifique n° 13: *faut-il créer un devoir explicite pour le conseil d'administration de prendre en compte les intérêts des déposants et autres parties prenantes lors de la prise de décisions («duty of care»)?*

Dans certaines instances, la prise en compte des intérêts des parties prenantes constitue déjà une obligation. Ce devrait être une pratique courante. Une entreprise ne peut être prospère, si ses parties prenantes sont insatisfaites. Aucun groupe d'intérêts des parties prenantes ne doit prédominer. Il convient que les délibérations des conseils d'administration enregistrent que lors de la définition de la stratégie, l'ensemble des intérêts ont été pris en considération.

3.3 Déficiences inhérentes aux problèmes de gestion des risques avec des conflits d'intérêts

3.3.1 Question spécifique n° 14: *comment le statut du directeur des risques peut-il être conforté? Le directeur des risques doit-il avoir un statut au moins équivalent à celui du directeur financier?*

Cette question implique que nous sachions quelle mission doit accomplir un directeur des risques. Si le risque fait partie intégrante d'une stratégie d'entreprise, alors le président-directeur général assume la fonction de directeur des risques. Le risque au niveau macro-économique place le directeur des risques au même niveau que le chef de l'audit interne. Les deux répondent à un conseil d'administration et peuvent approcher sans difficulté le président de ce conseil. Ces deux responsables doivent informer à intervalles réguliers le conseil d'administration au complet.

3.3.2 Question spécifique n° 15: *comment le système de communication entre la fonction gestion des risques et le conseil d'administration peut-il être amélioré? Une procédure de renvoi à la hiérarchie pour résolution de conflits/problèmes doit-elle être mise en place?*

Cette question est traitée par la réponse du paragraphe 3.3.1 ci-dessus. Cette procédure devrait déjà être intégrée au fonctionnement du comité concerné et du conseil d'administration.

3.3.3 Question spécifique n° 16: *le directeur des risques doit-il pouvoir informer directement le conseil d'administration, y compris le comité des risques?*

Cette question est également traitée dans la réponse au paragraphe 3.3.1 ci-dessus.

3.3.4 Question spécifique n° 17: *les outils informatiques doivent-ils être perfectionnés afin d'améliorer la qualité et la rapidité de transmission de l'information au conseil d'administration sur les risques importants?*

Cela dépend des outils utilisés actuellement dans chaque organisation. Les outils informatiques ne sont pas en mesure de contrôler de manière régulière tous les risques. Dans de nombreux cas, une alerte par courrier informatique peut être suffisante. Plus l'organisation est grande et complexe, en termes de services, de couverture géographique et de produits, plus il est logique de mettre en place un programme de gestion des risques faisant largement appel aux techniques informatiques.

3.3.5 Question spécifique n° 18: *faut-il mettre en place une obligation pour les administrateurs exécutifs d'approuver un rapport sur l'adéquation des systèmes de contrôle interne?*

Oui. Dans certaines instances, cette pratique est déjà obligatoire. Elle est généralement gérée par le comité d'audit.

3.4 Le rôle des auditeurs externes

3.4.1 Question spécifique n° 19: *faut-il approfondir la coopération des auditeurs externes avec les autorités de supervision? Si oui, de quelle manière?*

Les sociétés d'audit doivent effectuer leurs activités pour les membres d'une entreprise. Cependant, si elles détectent des problèmes graves inhérents au risque ou à des manquements ayant une incidence systémique, il y a lieu que les autorités de supervision en soient alertées. Les problèmes pouvant être corrigés par l'entreprise et n'ayant pas de conséquences extérieures devraient demeurer du ressort de l'entreprise pour qu'elle y remédie. Dans le système de gouvernance continental, le conseil de surveillance nomme les auditeurs et les rencontre une fois par an hors de la présence du conseil d'administration et du directeur général.

3.4.2 Question spécifique n° 20: *faut-il renforcer leur devoir d'information auprès du conseil d'administration et/ou des superviseurs sur d'éventuels faits graves détectés dans le cadre de leurs fonctions?*

Cela dépend de chaque situation spécifique. Dans certaines instances, les mesures en vigueur sont suffisantes. Dans le système d'Europe continentale, cette question devrait être traitée sur une base contractuelle entre le conseil de surveillance et l'auditeur.

3.4.3 Question spécifique n° 21: *faut-il étendre le contrôle de l'auditeur externe à l'information financière liée au risque?*

Les auditeurs sont tenus de certifier que la comptabilité de l'entreprise donne une vision fidèle et juste sur une base de continuité d'exploitation. Dans ce contexte, tout risque matériel devrait être indiqué comme provision ou sous la forme d'une annexe aux comptes. Aucune extension du contrôle de l'auditeur externe ne semble nécessaire.

3.5 Insuffisances des autorités de supervision

3.5.1 Question spécifique n° 22: *faut-il redéfinir et renforcer le rôle des superviseurs dans la gouvernance interne des institutions financières?*

Oui, c'est nécessaire dans les juridictions où cela n'a pas encore été fait.

3.5.2 Question spécifique n° 23: *faut-il donner aux superviseurs le pouvoir et le devoir de vérifier le bon fonctionnement du conseil d'administration et la fonction de gestion des risques? Comment ceci peut être mis en pratique?*

Cette question a déjà été exposée au paragraphe 3.5.1 ci-dessus.

3.5.3 Question spécifique n° 24: *les critères d'éligibilité («fit and proper test») doivent-ils être étendus aux compétences techniques et professionnelles ainsi qu'aux caractéristiques comportementales visant des futurs administrateurs? Comment ceci pourrait être fait en pratique?*

Il s'agit d'une pratique et d'un usage du système d'Europe continentale. L'Autorité des services financiers du Royaume-Uni a introduit de nouvelles procédures pour mettre en pratique l'extension de ces critères.

3.6 Problèmes concernant le rôle des actionnaires

3.6.1 Question spécifique n° 25: *faut-il rendre obligatoire la divulgation des politiques et de la pratique de vote des investisseurs institutionnels? Avec quelle fréquence?*

Oui, en fonction de l'ordre du jour des assemblées générales.

3.6.2 Question spécifique n° 26: *faut-il obliger les investisseurs institutionnels à souscrire à un code (national ou international) de bonnes pratiques, comme par exemple le code rédigé par l'International Corporate Governance Network (ICGN)? Ce code oblige les signataires à développer et à publier leurs politiques d'investissement et de vote, à prendre des mesures afin d'éviter les conflits d'intérêts et à utiliser leur droit de vote de manière responsable.*

Oui, dans un premier temps sur une base volontaire.

3.6.3 Question spécifique n° 27: *faut-il faciliter l'identification des actionnaires afin de favoriser le dialogue entre les sociétés et leurs actionnaires, et réduire les risques d'abus liés au «vote vide» («empty voting»)? Cette pratique se réfère à une situation dans laquelle il y a un vote par un actionnaire n'ayant pas d'intérêt financier correspondant dans la société pour laquelle il vote, avec des effets potentiellement négatifs sur l'intégrité de la gouvernance des entreprises cotées et des marchés sur lesquels leurs actions s'échangent.*

La question des actionnaires devrait être examinée par la Commission; en effet, leur nature a changé par rapport au passé. Aujourd'hui, les actionnaires peuvent être des entreprises de dimension mondiale, des actionnaires d'échelle mondiale, des fonds spéculatifs, etc., et en tant que tels, ce sont juste des opérateurs en matière d'actions. Ils ne remplissent pas le rôle traditionnellement associé au terme «actionnaire».

3.6.4 Question spécifique n° 28: *quelles seraient d'autres mesures susceptibles de motiver l'engagement des actionnaires dans le gouvernement d'entreprise des établissements financiers?*

La création d'une organisation de mandataires représentant les actionnaires privés dans chaque entreprise pourrait constituer une mesure éventuelle à envisager. À défaut, les institutions de supervision, les responsables politiques, les médias et les investisseurs institutionnels pourraient exercer des pressions pour avoir un rôle plus important.

3.7 Une mise en œuvre plus efficace des principes de gouvernement d'entreprise

3.7.1 Question spécifique n° 29: *serait-il nécessaire de renforcer les responsabilités des membres du conseil d'administration?*

Cela ne semble pas nécessaire si nous voulons que de bons candidats se manifestent. Il serait utile que de nombreuses organisations définissent mieux leurs attentes en ce qui concerne les membres du conseil d'administration.

3.7.2 Question spécifique n° 30: *la responsabilité civile et pénale des administrateurs devrait-elle être renforcée, en tenant compte du fait que les règles en matière pénale ne sont pas harmonisées au niveau européen?*

Dans certaines instances, les mesures prévues sont déjà adéquates. Le risque le plus grave pour le directeur a habituellement trait à sa réputation: c'est celui d'être associé à une entreprise qui fait faillite. Récemment, l'on a appelé à ce que des interdictions automatiques d'exercer des fonctions similaires s'appliquent à des directeurs qui n'avertiraient pas quant à des risques excessifs. L'on peut estimer qu'il s'agit là d'un instrument d'action plus précis et plus prometteur.

3.8 La rémunération des directeurs des institutions financières

3.8.1 Question spécifique n° 31: *quels pourraient être le contenu et la forme, contraignante ou non-contraignante, de possibles mesures additionnelles au niveau de l'UE en matière de rémunération de dirigeants de sociétés cotées?*

Les mesures prévues par la directive sur les fonds propres réglementaires (CRD3) semblent convenir. Elles permettront de s'assurer le concours des autorités de supervision. La publication des politiques de votes institutionnelles sur la rémunération représentera également une manœuvre judicieuse, voir le paragraphe 3.8.4 ci-dessus.

3.8.2 Question spécifique n° 32: *considérez-vous que les problématiques liées aux options d'actions des dirigeants devraient être abordées? Si oui, de quelle manière? Faut-il réglementer au niveau communautaire, voire interdire leur octroi?*

La directive sur les fonds propres réglementaires a semblé aborder ces questions. Les questions inhérentes au délai, aux seuils et à la quantité sont traitées dans cette directive.

3.8.3 Question spécifique n° 33: *tout en respectant les compétences des États membres, pensez-vous que le traitement fiscal favorable des options d'actions et autres rémunérations similaires existant dans certains États membres contribue à favoriser la prise de risques excessive? Dans l'affirmative, cette question doit-elle être discutée au niveau communautaire?*

Il y aurait lieu d'encourager la Commission à examiner cette question, mais, dans la situation actuelle, la fiscalité relève de la compétence des États membres.

3.8.4 Question spécifique n° 34: *pensez-vous que le rôle des actionnaires mais également des employés et de leurs représentants dans l'établissement des politiques de rémunération devrait être renforcé?*

Dans certaines instances, le rapport sur les rémunérations est soumis à l'approbation des actionnaires. La publication des résultats des votes des actionnaires institutionnels rendra le fonctionnement du système plus transparent. Le problème de l'effet de levier et de cliquet de la rémunération des consultants doit être traité par la Commission. Le système néerlandais des organisations représentatives des actionnaires peut s'avérer être pour la Commission un modèle utile à envisager.

3.8.5 Question spécifique n° 35: *que pensez vous des indemnités de départ (dites «parachutes dorés»)? Faut-il réglementer au niveau communautaire, voire interdire leur octroi? Si oui, de quelle manière? Leur attribution doit-elle uniquement rémunérer une réelle performance des administrateurs?*

Les indemnités de départ ne sont pas une récompense pour bons et loyaux services. Les récompenses relatives aux fonctions se gagnent durant les années passées en fonction. Les indemnités de départ sont une obligation contractuelle qui intervient lorsqu'une entreprise relève de ses fonctions un administrateur exécutif. Elles sont généralement octroyées comme un filin de sécurité pour donner des garanties à une personne nouvellement recrutée, si sa nomination ne devait pas donner satisfaction. Un licenciement ne doit pas forcément être assimilé à un échec. Un changement de stratégie peut aboutir au licenciement d'un collaborateur donnant de bons résultats. C'est la raison pour laquelle les indemnités de départ sont nécessaires. Dans certains cas, elles peuvent être trop généreuses, notamment en ce qui concerne les retraites. Elles pourraient prévoir contractuellement une diminution au fil du temps et être également actualisées lorsqu'intervient un échec patent. Il convient également de décourager la pratique consistant à augmenter les indemnités de départ d'un président-directeur général en fonction. Toute récompense doit être octroyée en fonction des résultats obtenus. Dans le système continental, les salariés sont représentés au conseil d'administration et ils peuvent exercer une influence sur ces pratiques de rémunération.

3.8.6 Question spécifique n° 36: *pensez-vous que la partie variable des rémunérations dans les établissements financiers ayant reçu des fonds publics devrait être réduite ou suspendue?*

Cette question a principalement trait à la rémunération liée aux postes les plus élevés des établissements financiers. Elle est moins pertinente pour ce qui est des salariés ordinaires. Certains dispositifs de rémunération extraordinaires ont existé pour des individus, et de telles situations anormales devraient être évitées. Il revient aux actionnaires publics des institutions qui ont reçu des financements publics d'agir de la façon qui leur apparaît appropriée.

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

3.9 Conflits d'intérêts

3.9.1 Question spécifique n° 37: *quel pourrait être le contenu de possibles mesures additionnelles au niveau de l'UE visant à renforcer la lutte et la prévention en matière de conflits d'intérêts dans le secteur des services financiers?*

La pratique dite de «la muraille de Chine» fait référence aux procédures appliquées par une société de placement ou d'investissement afin de prévenir l'échange d'informations confidentielles entre les services de l'entreprise et éviter ainsi une utilisation illégale d'une information privilégiée. Le secteur financier ainsi que d'autres se sont appuyés sur cette pratique afin d'éviter des conflits d'intérêt néfastes. Dans la pratique, cependant, la muraille de Chine est loin d'être infaillible car elle repose sur un code d'honneur. L'accès aux informations n'est limité que par le discernement et la méticulosité des parties prenantes. Il se pourrait que des réglementations précisant les obligations légales en matière de sécurité de l'information débouchent sur une amélioration du respect des dispositions prévues.

3.9.2 Question spécifique n° 38: *partagez-vous l'opinion qu'il serait nécessaire, tout en tenant compte des différents modèles juridiques et économiques existants, d'harmoniser le contenu et le détail des règles communautaires relatives aux conflits d'intérêts afin que les différents établissements financiers soient soumis à des règles similaires selon qu'ils doivent appliquer les dispositions de la MiFiD, de la directive sur les «fonds propres réglementaires», de la directive UCITS ou de Solvabilité 2?*

Oui.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Exercice de surveillance du marché du commerce et de la distribution «Vers un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable à l'horizon 2020»

COM(2010) 355 final

(2011/C 84/04)

Rapporteur: **M. ALMEIDA FREIRE**

Le 5 juillet 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur le:

Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Exercice de surveillance du marché du commerce et de la distribution «Vers un marché intérieur plus efficace et plus équitable du commerce et de la distribution à l'horizon 2020»

COM(2010) 355 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 janvier 2011.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 192 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE reconnaît l'importance du commerce de détail dans le marché unique et sa contribution à l'économie européenne en général. Compte tenu de la nature spécifique de ce secteur, le CESE accueille favorablement l'approche globale adoptée par la Commission européenne dans son «exercice de surveillance du marché du commerce et de la distribution» et convient qu'il faut éviter d'axer l'analyse sur des sous-secteurs particuliers.

1.2 Le CESE déplore le fait qu'aussi peu d'attention soit portée aux PME, qui jouent un rôle fondamental en termes d'emploi et de création de valeur ainsi que dans la vie des zones rurales et des centres-villes. Conformément au Small Business Act, il convient d'accorder une plus grande priorité aux PME ainsi qu'aux mesures qui les encouragent à se développer et à créer de l'emploi.

1.3 Dans l'Europe entière, on observe une concentration des grands distributeurs, qui attirent davantage de clients grâce à la force de leur offre (les cinq principaux distributeurs du secteur de l'alimentation représentaient plus de 70 % du marché en 2005). De même, l'on constate un niveau élevé de concentration pour certains produits, notamment en ce qui concerne les articles «indispensables» que les détaillants ne peuvent pas se permettre de ne pas avoir en magasin.

1.4 Le pouvoir de négociation est une pratique générale dans une économie de marché, qui est exercée par toute entreprise, y compris les agriculteurs, les collecteurs et les transformateurs de leurs produits, les fournisseurs et les détaillants. Le CESE fait part de son inquiétude en ce qui concerne les mesures prévues par certains pays et destinées à contrôler le niveau des prix ou

les marges, qui vont à l'encontre du principe de libre concurrence et d'un marché unique efficace.

1.4.1 Pour des raisons sociopolitiques importantes, par exemple dans le domaine social ou environnemental, ces réglementations peuvent s'avérer nécessaires pour garantir la cohésion sociale ou la protection de l'environnement.

1.5 Des différences de prix considérables ont été signalées entre les États membres pour des produits similaires au sein du marché intérieur. Le CESE recommande que toute analyse des prix prenne en compte la répartition des prix et des marges tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

1.6 Le CESE rappelle que les marchés de détail – et les relations contractuelles qui sont propres à ce secteur – sont, par essence, nationaux, dotés de spécificités juridiques, économiques, politiques et culturelles propres à chaque pays. Reconnaissant l'importance de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, le CESE insiste sur la nécessité d'analyser et de traiter de manière appropriée les pratiques manifestement déloyales que l'on observe tout au long de cette chaîne.

1.7 Plus concrètement, le CESE invite la Commission à examiner la manière dont on réagit, au niveau national, aux «relations contractuelles déloyales», y compris pour ce qui est de la mise en œuvre de la législation afférente. Le CESE rappelle en outre combien il importe, en période de crise, de garantir une application correcte de la législation en vigueur et souligne qu'il s'agit là d'une responsabilité qui incombe aux États membres; il attire l'attention sur l'opportunité de prendre des mesures et sur le niveau le plus approprié pour le faire, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1.8 L'emploi dans le commerce de détail est important et constitue souvent la porte d'entrée dans le marché du travail pour de nombreux travailleurs jeunes, peu ou non qualifiés. Le secteur du commerce de détail offre également des possibilités importantes aux entrepreneurs.

1.9 Le CESE appelle la Commission à défendre la promotion du travail indépendant, l'entrepreneuriat et le développement des compétences en tant que moyen de faire face à la crise et de faciliter l'entrée ou la réinsertion des personnes dans le marché du travail.

1.10 La Commission met en évidence à juste titre des domaines d'action prioritaires. Le CESE demande en outre l'adoption en temps opportun de propositions en la matière et appelle la Commission européenne à accélérer son processus de prise de décision dans un domaine qui requiert des actions urgentes, concrètes et tangibles. En particulier, le nouveau Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire devrait devenir la cheville ouvrière des politiques nouvelles ou en gestation dans le domaine agroalimentaire, notamment en vue de relations plus équilibrées tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

1.11 En outre, le CESE invite la Commission à étudier la mise en œuvre de la directive sur les services et à prendre les mesures appropriées avec les États membres concernés. Le CESE appelle également la Commission à agir sur ces commissions interbancaires qui opèrent comme une taxe dissimulée sur les consommateurs.

2. Introduction

2.1 La Commission européenne reconnaît le rôle important que joue le commerce de détail dans le marché unique. De fait, l'importance économique de ce secteur pour l'Union européenne (4,2 % du PIB de l'UE, 17,4 millions d'employés et 20 % des PME européennes et des liens étroits qu'il entretient avec nombre d'activités économiques) explique la raison pour laquelle le commerce de détail a été sélectionné pour faire l'objet d'un exercice de suivi du marché.

2.2 Cet exercice de surveillance du marché et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne fournissent une analyse des questions qui affectent, du point de vue du marché unique, les performances économiques, sociales et environnementales du commerce de détail. Ce faisant, le rapport et le document de travail examinent les performances de ce secteur, les tendances récentes et l'impact de la modernisation sur d'autres secteurs concurrents. Ils définissent les problèmes affectant les performances des commerçants, en tenant compte également du point de vue de leurs interlocuteurs sur les marchés en aval et en amont.

2.3 L'analyse de ce secteur réalisée par le rapport s'appuie sur une étude des interactions entre les commerçants et leurs fournisseurs (marchés en amont) et leurs consommateurs (marchés en aval). Ainsi, la Commission reconnaît la complexité des interactions développées par les commerçants pour veiller à ce que les consommateurs trouvent le bon produit au bon endroit, au moment opportun et au meilleur prix.

2.4 Le rapport indique que la Commission définira des mesures pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur

dans ce secteur sur la base d'une consultation, dans le but d'aider les commerçants à utiliser au mieux le marché unique et à améliorer leurs performances économiques, sociales et environnementales.

3. Observations générales

3.1 Dans ce rapport, la Commission européenne reconnaît l'importance du commerce de détail dans le marché unique et sa contribution à la croissance, à l'emploi et en matière de durabilité. Sachant que la perception de ce secteur se fonde souvent sur une vision simpliste qui présente les commerçants achetant des biens aux agriculteurs et les vendant aux consommateurs, l'approche adoptée par ce rapport met en lumière la complexité de la chaîne d'approvisionnement et des relations entretenues par les commerçants avec leurs interlocuteurs. Il aide à mieux comprendre de quelle manière les commerçants s'acquittent de leur mission consistant à fournir aux consommateurs le bon produit au bon endroit, au moment opportun et au meilleur prix, ainsi que les défis auxquels ils sont confrontés.

3.2 Le rapport mesure le rôle qu'a joué la modernisation du commerce de détail dans la lutte contre l'inflation au cours des 50 dernières années et dans l'évolution de l'offre au consommateur. Le renforcement de la concurrence et de la consolidation dans ce secteur ont entraîné une diminution des prix, un élargissement du choix du consommateur et des marges relativement faibles (à l'inverse de ce qui caractérise d'autres secteurs, y compris celui de la production) et ont eu une incidence sur la concurrence, les autorités locales, les agriculteurs, les fournisseurs et les salariés, etc.

3.3 Le CESE regrette que le rapport soit probablement trop axé sur le commerce de détail alimentaire et dès lors, ne permette pas de cerner l'importance des PME (qui représentent plus de 95 % des entreprises de commerce de détail et onze millions de travailleurs), leurs besoins et leurs difficultés spécifiques, y compris les services après-vente, le rôle qu'elles jouent dans la vie des centres-villes, des zones rurales ou périurbaines, leur dépendance à l'égard des grands producteurs et la concurrence qu'elles entretiennent avec les fournisseurs qui créent leurs propres réseaux de distribution.

3.4 Le rapport fait également l'impasse sur l'importance du modèle commercial des coopératives, surtout dans le secteur de la distribution alimentaire par les coopératives de consommateurs.

3.5 Ce rapport analyse les performances du commerce de détail par rapport aux objectifs d'intérêt public: l'accessibilité physique et financière. Dans la pratique, cependant, les commerçants opèrent dans un environnement très compétitif dans lequel les entreprises luttent pour attirer les clients et pour leur offrir un bon rapport qualité/prix. Les décisions prises par les commerçants, relatives à leur implantation et leurs services, sont par conséquent davantage dictées par la dynamique du marché que par des objectifs de politique publique. Une analyse comparative des performances des commerçants par rapport aux objectifs de politique publique néglige le fait que le secteur du détail est une activité commerciale qui, pour survivre dans une économie de marché, doit conserver un caractère rentable. Des conclusions similaires pourraient être tirées pour toute autre activité de marché.

3.6 Avec le temps, la demande des consommateurs est devenue plus complexe et ne peut être considérée comme homogène. Cet aspect combiné à l'importance que revêt la concurrence dans le commerce explique la complexité des forces du marché et la raison pour laquelle différents formats de commerce de détail, auxquels correspondent divers services d'après-vente, coexistent dans la réalité. Cela signifie que des formats plus petits peuvent réussir s'ils fournissent un service spécifique à des consommateurs ciblés. Plus de onze millions d'Européens travaillent dans une PME spécialisée dans le commerce de détail. Il est dès lors primordial d'encourager davantage le développement des PME, notamment grâce à un meilleur cadre réglementaire et à la réduction des charges administratives.

4. Observations particulières

4.1 *Un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable pour les consommateurs*

4.1.1 L'activité principale des détaillants consiste à fournir aux consommateurs une large gamme de produits devant satisfaire aux exigences de qualité et de sécurité au meilleur prix. Le processus de modernisation du commerce de détail au cours des 20 dernières années est marqué par un processus rapide de concentration sous forme de grandes chaînes commerciales à caractère multinational qui opèrent dans différents pays de l'UE et dans des pays tiers, ce qui conduit à une saturation des marchés dans l'UE-15, l'intégration des technologies de l'information et de la communication et par la mondialisation, notamment par l'expansion sur d'autres marchés et l'accès des consommateurs à un plus large choix de produits à moindre prix (accessibilité financière).

4.1.2 Le CESE et la Commission s'accordent à reconnaître que les déséquilibres relatifs à l'accessibilité des commerces et la nécessité de préserver la vie des zones rurales constituent des questions essentielles sur lesquelles il y a lieu de se pencher. Les détaillants ont tendance à s'établir dans les centres-villes ou dans des centres commerciaux des zones périurbaines, d'où la nécessité de garantir que les centres-villes restent accessibles aux approvisionnements. De plus en plus souvent, les personnes vivant dans les zones rurales sont dépendantes de l'utilisation de leur voiture, leurs achats quotidiens entraînant un impact sur l'environnement; cela signifie que ceux qui ne peuvent se permettre d'avoir une voiture ou qui ne savent pas conduire ont un accès limité aux commerces de détail.

4.1.3 Les décisions des détaillants concernant leur installation sont tributaires de nombreux facteurs, dont l'un des plus importants est la nécessité de maximiser le nombre de clients. Ce seul critère explique que les zones à faible densité de population soient apparemment moins aptes à attirer les commerces de détail, à l'inverse des centres-villes ou des centres commerciaux construits à dessein en dehors des villes. Il y a donc lieu de se pencher sur les questions relatives à l'accessibilité sur la base d'une connaissance exhaustive de l'environnement dans lequel les détaillants opèrent.

4.1.4 Les difficultés que rencontrent les consommateurs pour avoir accès à une gamme plus large de commerces de détail dépendent de facteurs économiques et non économiques, tels que l'environnement réglementaire, et notamment l'urbanisme et l'accès des commerçants à la propriété immobilière. Ces

facteurs peuvent être reliés à des réglementations locales imposant des barrières à l'entrée de certains types d'activités ou de certains types de commerces, à des procédures d'autorisation qui peuvent être excessivement complexes et avoir un caractère discrétionnaire malgré l'existence de la directive sur les services. Par ailleurs, les règlements réservant la vente de produits de santé en vente libre à certains monopoles limitent la concurrence, et partant, l'accès des consommateurs à des produits pharmaceutiques à des prix accessibles.

4.1.5 Au cours des 20 dernières années, sous l'effet de la modernisation, d'une concurrence et d'une mondialisation accrue, les personnes disposant de revenus moindres ont largement tiré profit d'un accès à une gamme plus large de produits et à de meilleurs prix. Le développement des marques de distributeurs, qui sont en moyenne 30 % moins chères que les produits de marque, a joué un rôle actif dans ce processus.

4.1.6 Compte tenu du modèle commercial de la vente au détail, les prix de détail reflètent les frais de fonctionnement auxquels s'ajoute une marge relativement limitée par rapport à d'autres secteurs qui dégagent des marges bénéficiaires plus élevées. Le CESE fait part de son inquiétude en ce qui concerne les mesures prévues par certains pays pour contrôler le niveau des prix ou les marges. En raison de l'importance sociopolitique de ce secteur, ces réglementations peuvent s'avérer nécessaires pour garantir la cohésion sociale et prévenir la pauvreté.

4.1.7 Des différences de prix considérables ont été signalées entre les États membres pour des produits similaires au sein du marché intérieur. Le CESE recommande que toute analyse des prix prenne en compte la répartition des prix et des marges tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Par ailleurs, le CESE souscrit à la position de la Commission selon laquelle différents facteurs influent sur la formation d'un prix. En plus des coûts de fonctionnement, ces facteurs comprennent le revenu moyen disponible des ménages, la TVA, les frais de transport, les loyers, les frais salariaux, le cadre réglementaire, le niveau de concurrence ou les pratiques commerciales telles que les contraintes territoriales d'approvisionnement et les pratiques abusives hors contrat. Le CESE invite la Commission à analyser l'impact de ces pratiques et à prendre des mesures pour veiller à ce que l'approvisionnement soit possible dans d'autres États membres de manière à ce que les consommateurs puissent bénéficier de prix plus bas, d'un plus grand choix, d'une meilleure qualité, de produits alternatifs, etc.

4.1.8 Le CESE observe que les enquêtes réalisées auprès des consommateurs ont fait apparaître la nécessité de développer des sources d'informations comparatives indépendantes sur l'offre commerciale.

4.1.9 Le CESE partage l'avis selon lequel le commerce électronique pourrait jouer un rôle pour renforcer la concurrence dans certaines zones, ce qui contribuerait à faire baisser les prix et il fait part de son inquiétude quant à la lenteur de l'adoption

du commerce électronique, notamment pour les transactions transfrontalières. Le CESE observe que l'un des principaux obstacles au développement des transactions électroniques transfrontalières, notamment pour les PME, porte sur l'absence de règles communes de protection des consommateurs à travers l'Europe et invite les institutions européennes à adopter rapidement une directive sur les droits numériques des consommateurs fondée sur une «harmonisation complète ciblée» sous la forme la plus avancée. L'adoption de cette directive ne peut empêcher un État membre de maintenir ou d'introduire des mesures de protection des consommateurs plus rigoureuses, conformément à l'article 169 paragraphe 4 du TFUE.

4.2 *Un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable pour les commerçants*

4.2.1 Le CESE souscrit à l'affirmation selon laquelle «un marché intérieur du commerce et de la distribution (...) doit permettre aux commerçants compétitifs, quelle que soit leur taille, de coexister sur le marché et de développer leur activité».

4.2.2 La localisation est un facteur clé lorsque l'on ouvre un nouveau point de vente, et il est vrai que parfois les détaillants doivent attendre plusieurs années avant de pouvoir ouvrir un nouveau commerce dans une zone donnée et créer des emplois. Une entrée difficile sur le marché et un accès complexe au marché immobilier sont considérés comme des obstacles potentiels au développement de petits commerces de détail et devraient être étudiés plus en profondeur. Une telle étude pourrait être basée sur des informations immédiatement disponibles et prendre en compte le point de vue du consommateur (choix de l'emplacement du commerce), les questions liées à la politique de la concurrence, les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.2.3 La directive sur les services, qui devait être mise en œuvre dans tous les États membres pour le 31 décembre 2009, visait à supprimer un certain nombre de pratiques discriminatoires liées à l'octroi d'une autorisation d'établissement. Dans la pratique, cependant, l'on érige de nouveaux obstacles et l'on constate parfois des utilisations abusives des règles d'urbanisme pour contrôler la concurrence et favoriser certaines formes de commerces de détail ou d'entreprises. Le CESE invite la Commission à étudier la mise en œuvre de la directive sur les services et à prendre les mesures appropriées avec les États membres concernés.

4.2.4 Un autre problème rencontré par les détaillants concerne l'absence d'un marché intérieur des paiements transparent et concurrentiel. Les pratiques actuelles des systèmes de cartes de paiement sont anticoncurrentielles et violent un principe essentiel du marché intérieur. Les commissions interbancaires agissent comme une taxe dissimulée sur les détaillants, notamment les plus petits. Avec des commissions interbancaires au cœur du système, l'espace unique de paiement en euros (SEPA) conduira à la suppression des systèmes nationaux de cartes de débit bon marché et efficaces. En conséquence, le marché des cartes se réduira à un duopole entraînant une hausse des commissions interbancaires, au détriment des consommateurs. Le CESE appelle la Commission à agir sur ces commissions interbancaires qui opèrent comme une taxe dissimulée sur les consommateurs.

4.3 *Un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable pour les fournisseurs*

4.3.1 En leur qualité de prestataires de services, les détaillants apportent à leurs fournisseurs un accès à leur réseau de distribution, que ce soit pour un seul point de vente ou sur tout le territoire de l'UE. Ces services comprennent par exemple un placement spécifique des biens sur les rayonnages, des activités de commercialisation et logistiques, etc. Chaque activité comporte un prix qui prend souvent la forme de frais.

4.3.2 Le commerce de détail ne représente que l'un des nombreux autres circuits de distribution qui s'offrent aux fournisseurs. En l'absence de détaillants, seuls quelques fournisseurs seraient en mesure de mettre en place de grands réseaux de distribution et les consommateurs souffriraient d'un moindre choix et de prix plus élevés. Cependant, tous les éléments sont importants dans la chaîne d'approvisionnement, car sans matière première, il n'y aurait pas de transformation de produits, et sans transformation il n'y aurait pas de commercialisation possible. Aussi le CESE demande-t-il que l'UE mette en place les mécanismes nécessaires à l'existence d'un vrai équilibre dans la chaîne de commercialisation et de distribution des produits.

4.3.3 Dans l'Europe entière, on observe une concentration des grands distributeurs, qui attirent davantage de clients grâce à la force de leur offre (les cinq principaux distributeurs du secteur de l'alimentation représentaient plus de 70 % du marché en 2005). De même, l'on constate un niveau élevé de concentration pour certains produits, notamment en ce qui concerne les articles «indispensables» que les détaillants ne peuvent pas se permettre de ne pas avoir en magasin. Une forte concurrence entre les détaillants mène à l'apparition de tensions dans la chaîne d'approvisionnement pour réduire les prix et les marges. Le pouvoir de négociation est une pratique générale dans une économie de marché ouverte, qui est exercée par toute entreprise, notamment les détaillants et leurs fournisseurs, mais cette pratique doit être éradiquée lorsqu'elle devient abusive. Les détaillants, y compris les plus importants, n'ont aucun pouvoir de négociation avec les fabricants de produits «absolument indispensables», qu'il s'agisse de grands ou de petits fournisseurs. De même, les fournisseurs de tailles petite ou moyenne n'ont aucun pouvoir de négociation face aux grands détaillants pour certaines catégories de produits. Certains disent que les différents opérateurs de la chaîne d'approvisionnement sont dans l'impossibilité de se plaindre de peur de représailles. Le CESE encourage les petits détaillants à créer ensemble des centrales d'achat afin de renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis de leurs fournisseurs, d'obtenir des conditions plus avantageuses et de proposer de meilleurs services aux consommateurs. Il y a lieu de condamner les cas d'abus de puissance d'achat et le CESE préconise une juste application des règles de concurrence à l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

4.3.4 Le Comité économique et social européen a consacré deux avis au fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ⁽¹⁾, dans lesquels il a préconisé l'adoption d'un code

⁽¹⁾ NAT/460: «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe», rapporteurs: MM. NARRO et KAPUVÁRI; CCM/050: «Évolution et impact de la grande distribution», rapporteur: M^{me} SHARMA.

de bonnes pratiques au niveau des États membres et la nomination d'un médiateur pouvant intervenir en cas de besoin. Le Parlement européen, la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ⁽²⁾ ont également adopté diverses recommandations en vue d'un meilleur fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le CESE se félicite par ailleurs du lancement du Forum à haut niveau ⁽³⁾ sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire qui met en place une plateforme des acteurs concernés par les pratiques contractuelles entre entreprises tout au long de cette chaîne.

4.3.5 Le CESE rappelle que les marchés de détail - et les relations contractuelles qui sont propres à ce secteur - sont, par essence, nationaux, dotés de spécificités juridiques, économiques, politiques et culturelles propres à chaque pays. Les relations commerciales sont habituellement régies par des règlements, des jurisprudences ou des codes de bonnes pratiques au niveau national. De nombreux États membres ont essayé de réglementer un certain nombre de pratiques déloyales. Néanmoins, dans de nombreux cas, ces tentatives ont débouché sur la mise en place de nouveaux obstacles limitant la capacité d'établissement d'entreprises étrangères dans un pays donné, en violation des principes du marché intérieur. Le CESE insiste sur la nécessité d'analyser et de traiter de manière appropriée les pratiques manifestement déloyales que l'on observe tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Plus concrètement, le CESE invite la Commission à examiner la manière dont on réagit, au niveau national, aux «relations contractuelles déloyales», y compris pour ce qui est de la mise en œuvre de la législation afférente. Cette étude devrait analyser l'efficacité des pratiques nationales; indiquer si des mesures sont nécessaires et quel est le niveau d'intervention le plus approprié, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le CESE rappelle en outre combien il importe, en période de crise, de garantir une application correcte de la législation en vigueur et souligne qu'il s'agit là d'une responsabilité qui incombe aux États membres.

4.3.6 Afin de s'assurer que le consommateur a la possibilité de choisir, de préserver leur spécificité et de renforcer leur image locale, les commerces de détail ont développé des produits vendus sous une marque de distributeur dont ils assument la responsabilité en tant que producteurs. Le succès de ces produits repose sur une large adhésion du public, puisque près de 80 % des consommateurs européens ⁽⁴⁾ considèrent que les marques de supermarché constituent une bonne alternative à d'autres marques.

4.3.7 Les gammes de produits de marque de distributeurs sont développées en partenariat avec les fournisseurs, qui dans la grande majorité des cas, sont des PME. La Commission européenne reconnaît que ces partenariats, qui s'appuient sur des accords de sous-traitance, ont souvent débouché sur des relations très stables et solides. Les fournisseurs bénéficient d'informations sur les consommateurs, de mesures d'encouragement à

poursuivre l'innovation et d'un accès à un marché plus important. Néanmoins, des inquiétudes ont été exprimées au sujet de leur impact sur l'innovation, la concurrence, le développement des PME et le choix laissé aux consommateurs. Le CESE invite la Commission à évaluer l'impact des produits de marque de distributeurs sur les fournisseurs, la concurrence, l'innovation et le choix du consommateur.

4.4 *Un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable pour les salariés*

4.4.1 L'emploi dans le commerce de détail est important et constitue souvent la porte d'entrée dans le marché du travail pour de nombreux jeunes travailleurs, peu ou non qualifiés. Le secteur du commerce et de la distribution se caractérise par un large recours à la flexibilité des modes de travail lui permettant de s'adapter à la demande des consommateurs tout au long de la journée, de la semaine ou de la saison. La forte concurrence sur les prix est source de pressions s'agissant de la flexibilité du temps de travail des employés, laquelle est devenue incompatible avec l'organisation de leur vie privée. C'est pourquoi la législation et la négociation collective devraient identifier les modes de flexibilité qui sont compatibles tant avec les besoins organisationnels de l'entreprise qu'avec les exigences des personnes qui y travaillent afin que celles-ci puissent effectivement concilier la vie privée avec la vie professionnelle. Pour cette raison, la part d'emploi féminin y est plus élevée que dans n'importe quel autre secteur et le temps partiel occupe une place importante. Le secteur du commerce de détail offre également des possibilités importantes aux entrepreneurs.

4.4.2 Le CESE appelle la Commission à défendre la promotion du travail indépendant, l'entrepreneuriat et le développement des compétences en tant que moyen de faire face à la crise et de faciliter l'entrée ou la réinsertion des personnes dans le marché du travail. Le CESE exhorte les entreprises du secteur à appliquer les règles nationales et communautaires en matière d'égalité des chances et d'égalité entre les hommes et les femmes en vue de soutenir le développement qualitatif et quantitatif de l'emploi féminin dans le secteur.

4.4.3 La crise financière actuelle et la baisse de la consommation ont engendré dans tous les pays européens des fermetures, des réorganisations, des fusions et des acquisitions d'activités commerciales dans toute l'Europe. Le risque que les personnes licenciées restent au chômage pendant longtemps est dès lors élevé. Le CESE invite la Commission à soutenir la promotion du travail indépendant et le développement des compétences professionnelles des employés en tant qu'instrument de lutte contre la crise et de réintégration sur le marché du travail.

4.4.4 Il existe une longue tradition de négociation collective dans le commerce tant au niveau européen que national. Les disparités entre les pays résultent de cultures et d'une tradition de relations industrielles différentes et il convient que toute mesure proposée dans ce domaine soit soumise au principe de subsidiarité. Le CESE invite les États membres et les pays candidats à renforcer le dialogue social entre les partenaires ainsi qu'un système de relations industrielles dans le secteur.

⁽²⁾ COM(2009) 591 final, communication de la Commission intitulée «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe».

⁽³⁾ Décision de la Commission du 30 juillet 2010 instituant le Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire (2010/C 210/03).

⁽⁴⁾ Étude d'AC Nielsen sur «L'attitude des consommateurs face aux marques de distributeurs», publiée en 2005.

4.4.5 Le travail non déclaré et l'économie informelle constituent un problème important qui devrait être traité de toute urgence car il génère une concurrence déloyale entre les entreprises en raison de l'évasion fiscale et de la fraude aux cotisations et a un impact négatif sur les conditions de travail des salariés, notamment en ce qui concerne la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Le CESE invite la Commission et les États membres à prendre des mesures visant à simplifier et à réduire la charge administrative notamment pour les petites et micro-entreprises et à poursuivre une action de sensibilisation quant aux avantages du travail régulier.

4.4.6 Le CESE appelle à un débat ouvert avec les partenaires sociaux sur le système de franchise et exhorte les États membres à renforcer les mesures de lutte contre l'économie informelle qui engendre, elle aussi, de la discrimination et une concurrence illégale au détriment des PME.

4.4.7 La modernisation, le développement technologique et le recours accru aux TIC dans le commerce de détail ont conduit à une aggravation du déséquilibre entre les besoins en compétences des entreprises et ceux des salariés du secteur du commerce et de la distribution. Le CESE attire l'attention de la Commission sur la nécessité de doter les travailleurs de meilleures compétences tout au long de leurs vies et parcours professionnels. Dans ce contexte, le Comité invite également les partenaires sociaux du secteur du commerce et de la distribution à approfondir leur collaboration actuelle pour ce qui est d'atténuer les divergences entre les besoins en qualifications des entreprises et ceux des employés, en mettant en évidence au niveau du secteur des solutions et des moyens qui permettraient de prévoir et de gérer l'impact des nouvelles technologies sur les compétences et l'emploi.

4.4.8 Le secteur du commerce et de la distribution possède une longue tradition de responsabilité sociale des entreprises. En fait, pendant de nombreuses années les sociétés de ce secteur ont introduit et mis en œuvre un large éventail de pratiques responsables. Ces pratiques concernent non seulement les questions sociales et environnementales mais également d'autres domaines tels que la santé, la sécurité des produits, les questions inhérentes à la chaîne d'approvisionnement ou l'ancrage local.

4.4.9 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel il est indispensable de traiter la question de la concurrence sur les prix, qui exerce une forte pression sur les coûts salariaux et sur les horaires de travail des salariés. Le CESE propose à cette fin à la Commission de réaliser une étude spécifique sur l'impact des heures d'ouverture des établissements commerciaux, y compris le dimanche, sur le développement économique et social local, sur le niveau du service fourni aux consommateurs et sur la qualité de vie des salariés.

4.4.10 La concurrence déloyale et le dumping social qui s'exercent entre les entreprises commerciales, quelle que soit leur dimension, demeurent importants dans ce secteur. En effet, le droit du travail et les négociations collectives diffèrent d'un pays à l'autre, il en résulte des politiques d'investissement et des modèles économiques et de développement différents. Le CESE invite les partenaires sociaux à engager dans le cadre du dialogue social européen un débat en vue de définir les politiques à mettre en œuvre, de manière à favoriser la cohésion économique, sociale et territoriale et à lever les obstacles à l'instauration d'un développement harmonieux et d'une concurrence loyale dans ce secteur en Europe. La Commission devrait en conséquence soutenir cette initiative et prendre les mesures appropriées afin d'éliminer les comportements empêchant la réalisation et le bon fonctionnement d'un marché intérieur équitable, efficace et propice au développement.

4.4.11 La participation financière des salariés joue un rôle croissant dans le secteur du commerce et de la distribution, en particulier dans les grandes entreprises de distribution européennes, permettant ainsi aux salariés d'avoir davantage voix au chapitre en ce qui concerne la qualité de l'emploi, de la motivation et des conditions de travail. La Commission devrait examiner cet outil dans le cadre de son exercice de surveillance du secteur.

4.5 *Un marché intérieur du commerce et de la distribution plus efficace et plus équitable pour les générations futures*

4.5.1 Le CESE reconnaît l'importance du rôle que joue le commerce de détail dans la promotion de modes de consommation et de production plus durables dans l'UE. Il attire l'attention sur le fait que si les retombées directes des opérations de commerce au détail ont été surestimées en tant que telles, indirectement, ces activités peuvent avoir un impact très significatif puisqu'elles forment le lien le plus étroit pouvant exister entre les consommateurs et les producteurs. Le CESE salue la mise en place du forum de la distribution dont le rôle est de partager les bonnes pratiques, aussi bien entre détaillants qu'entre ceux-ci et d'autres acteurs concernés, sur des questions spécifiques. Le CESE reconnaît également le travail mené par la table ronde sur la consommation et la production durables.

4.5.2 Le CESE attire l'attention de la Commission européenne sur la nécessité de garantir, lors de l'élaboration des politiques, la cohérence entre les objectifs environnementaux et les autres finalités politiques telles que le marché intérieur. Au cours des dernières années, des conflits ont vu le jour et il arrive très fréquemment que les principes de base du fonctionnement du marché unique soient enfreints au nom de la protection de l'environnement. Le CESE signale par ailleurs qu'il existe un risque de transfert de responsabilité du producteur vers le détaillant.

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

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 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs»

COM(2010) 473 final — 2010/0246 (COD)

(2011/C 84/05)

Rapporteur général: **M. SEARS**

Le 15 et le 7 octobre 2010, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs»

COM(2010) 473 final — 2010/0246(COD).

Le 20 octobre 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen, lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), a nommé M. SEARS rapporteur général et adopté le présent avis par 149 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition vise à réduire la fréquence et l'impact des attaques terroristes en limitant l'accès du grand public à certaines substances et certains mélanges de substances utilisés de manière répandue et légitime, qui en fortes concentrations peuvent également être employés pour fabriquer des explosifs, ainsi qu'en imposant le signalement des transactions suspectes concernant ces mêmes substances.

1.2 La proposition concerne les grossistes, les détaillants et les États membres. Les fabricants de produits chimiques ont déjà mis en place des contrôles et des codes de signalement volontaires, par exemple pour les précurseurs d'armes et de drogues. Ils ne devraient pas être touchés par ces propositions sur le plan matériel. Les tonnages en cause sont modestes par rapport aux quantités totales vendues. Les propositions ne suscitent aucune préoccupation concernant la santé des travailleurs ou l'exposition à l'environnement. Leur succès dépendra des mesures prises par les autorités compétentes en matière de collecte et de partage des informations pertinentes.

1.3 Le CESE soutient les mesures prises pour lutter contre le terrorisme et approuve l'optique générale de la proposition, en l'occurrence un règlement au titre de l'article 114 visant à prévenir la fragmentation du marché intérieur.

1.4 Le CESE approuve également la liste de huit substances (en tant que telles et dans des mélanges) figurant à l'annexe I, à soumettre à des contrôles au titre des dispositions envisagées. Il est donc raisonnable d'autoriser les ventes au grand public dans des concentrations élevées afin de permettre, uniquement sous licence, la poursuite d'utilisations finales légitimes uniquement.

1.5 Le CESE convient également qu'il est judicieux de mettre en place des systèmes centralisés dans les États membres afin de réceptionner et de transmettre les signalements des transactions suspectes concernant l'un des produits figurant parmi les huit substances en question ou parmi les sept autres reprises dans la liste de l'annexe II, et de toute autre transaction relevant de ces dispositions, ainsi que de réagir aux signalements en question.

1.6 Le CESE regrette toutefois un certain nombre d'insuffisances dans cette proposition concernant: les éléments probants présentés pour certaines substances particulières; les autres possibilités de contrôle, par exemple la taille maximale du conditionnement; les modalités pratiques des contrôles aux points de vente, notamment la définition des «entreprises» qu'il convient d'exclure du champ de cette proposition; certaines incohérences du texte, par exemple en ce qui concerne la portée éventuelle de l'obligation de signalement.

1.7 Le CESE est également surpris que, bien que les coûts pour le secteur du détail et pour les autorités publiques aient été largement quantifiés, cela ne soit pas le cas pour les avantages escomptés. Certes, la valeur d'une vie humaine épargnée est une notion subjective. Cette approche a pourtant été adoptée par le passé pour évaluer les coûts des propositions de l'UE. Les raisons pour lesquelles cela n'a pas été fait dans le cas présent ne sont pas évoquées.

1.8 En dépit de ces préoccupations, le CESE soutient résolument la proposition. Faire en sorte que les groupes concernés et la société civile dans son ensemble soient informés de ces mesures constituera un défi majeur. Le CESE serait heureux d'y contribuer de toutes les manières possibles.

2. Introduction

2.1 Les engins explosifs improvisés, qui contiennent souvent des explosifs de fabrication artisanale, sont de plus en plus fréquemment utilisés par des terroristes, ainsi que par d'autres criminels et groupes de criminels pour attaquer des cibles militaires ou économiques dans le monde entier et pour semer la terreur parmi les populations civiles au nom d'idéaux politiques ou religieux.

2.2 Bien que la plupart de ces événements aient eu lieu jusqu'à présent en dehors de l'UE et que les services de renseignement nationaux aient fait tout ce qui était dans leur pouvoir, les États membres et les citoyens de l'UE n'ont pas été épargnés. Les pays riches deviennent des cibles privilégiées; aucun pays ne peut être totalement à l'abri. Les instigations idéologiques, ainsi que les instructions pratiques pour fabriquer des bombes, circulent dans le monde entier par l'intermédiaire d'Internet. Les précurseurs nécessaires sont facilement accessibles dans les magasins de détail ou en ligne, souvent à un prix modéré et dans les concentrations élevées qui sont nécessaires pour des explosifs de fabrication artisanale, ainsi que pour des utilisations finales légitimes de nature industrielle ou domestique.

2.3 Dans la mesure où ces autres usages existent et que toute mesure de contrôle devrait être à la fois efficace et nécessaire, il s'avère manifestement indispensable de déterminer quelles substances doivent être réglementées et de quelle manière, quelles autres mesures d'accompagnement sont nécessaires et quel traité doit servir de base juridique.

2.4 Ces questions ont été traitées dans un avis antérieur⁽¹⁾ relatif à une modification de la directive 76/769/CEE du Conseil relative à l'emploi de «certaines substances et préparations dangereuses», notamment le nitrate d'ammonium utilisé en grandes quantités dans le monde entier comme engrais, ainsi que comme ingrédient efficace et bon marché pour la fabrication d'explosifs commerciaux ou artisanaux.

2.5 Comme cela avait alors été indiqué, d'autres bases légales auraient pu être retenues concernant le terrorisme ou les précurseurs d'explosifs mais, compte tenu de l'actuel traité UE, elles auraient dû faire l'unanimité parmi les États membres. Il a été considéré que cela aurait été difficile à réaliser dans le bref laps de temps avant l'abrogation de cette directive ancienne et son remplacement par le règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH), auquel le nitrate d'ammonium a été finalement ajouté à l'annexe XVII.

2.6 Un certain nombre d'États membres ont adopté depuis des mesures à l'échelon national pour limiter l'accès aux précurseurs d'explosifs présentant un caractère particulièrement préoccupant. Pour éviter la fragmentation du marché intérieur et pour s'assurer que la collecte de renseignements et les autres mesures de lutte contre le terrorisme ne présentent aucune lacune, une proposition de la Commission est aujourd'hui indispensable.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission porte sur un règlement visant à limiter l'accès du public à certaines substances spécifiques d'usage courant mais pouvant être utilisées de manière détournée en tant que précurseurs d'explosifs. Afin de préserver la libre circulation des marchandises, la vente de huit substances, énumérées à l'annexe I, reste autorisée sous forme concentrée avec une licence délivrée par une autorité nationale compétente sur la base de justificatifs attestant l'existence d'un besoin légitime d'utilisation, ou sans licence si les niveaux de concentration sont insuffisants pour pouvoir fabriquer des explosifs artisanaux. Il n'est question ni de licence ni de niveaux de concentration pour les sept autres substances répertoriées à l'annexe II. Toutefois, pour l'ensemble des 15 substances, et en fait en cas de vente de toute autre substance – ou d'un mélange (ou article?) la contenant – non reprise dans ces annexes mais sporadiquement recensée par la Commission parmi celles qui ont été utilisées pour la fabrication artisanale d'explosifs, toute transaction jugée «suspecte» pour de «bonnes» raisons doit être signalée au point de contact national unique.

3.2 Les utilisateurs professionnels de ces substances et les transactions interentreprises ne sont pas concernés par cette réglementation. La législation relative à la protection de la vie privée doit être pleinement respectée. Le dispositif réglementaire doit être suffisamment flexible pour permettre une réaction rapide lorsque les besoins évoluent. Des accords volontaires, des codes de conduites et de meilleurs systèmes d'information seront nécessaires pour appuyer ces mesures.

3.3 Les coûts seront répartis de manière plus ou moins équitable entre, d'une part, l'industrie et le secteur de la vente au détail (coûts de mise en conformité, étiquetage, reformulation et manque à gagner) et, d'autre part, les autorités nationales compétentes (qui devront mettre en place et pourvoir en personnel les dispositifs nécessaires à l'octroi des licences, à la collecte d'informations et au signalement).

3.4 En ce qui concerne le nitrate d'ammonium, figurant à l'annexe I de la proposition à l'examen, les références à cette substance contenues à l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH), qui ne prévoit pas de régimes de licences ni d'obligation de signaler les transactions suspectes, seront supprimées. Les dérogations spécifiques relatives à son utilisation par des agriculteurs seront maintenues.

3.5 Le règlement entrera en vigueur 18 mois après son adoption; il sera obligatoire dans tous ses éléments dans l'ensemble des États membres. Une période de transition de 36 mois maximum sera nécessaire pour permettre aux personnes détenant, dans des concentrations élevées, des substances mentionnées à l'annexe I, de les utiliser ou de s'en défaire. Le règlement est étendu aux États membres de l'EEE et sera réexaminé après 5 ans.

⁽¹⁾ JO C 204 du 9.8.2008, p. 13.

3.6 La proposition s'accompagne d'un exposé des motifs, d'un document de travail des services de la Commission et d'un résumé de l'analyse d'impact, cette dernière étant basée sur une étude préparatoire élaborée par un contractant externe (GHK en collaboration avec Rand Europe et Comstratos) en étroite coopération avec le Comité permanent sur les précurseurs (CPP) institué dans le cadre du plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs adopté par le Conseil le 18 avril 2008. L'analyse d'impact a été examinée par le Comité d'analyse d'impact de la Commission en mars 2010 et plusieurs recommandations ont été formulées.

3.7 Des informations de fond sont également disponibles dans la communication de la Commission relative à l'amélioration de la sécurité des explosifs datée du 6 novembre 2007 ainsi que dans les rapports annuels du CPP de 2008 et 2009.

4. Observations générales

4.1 Le CESE soutient clairement la déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil en 2004 ainsi que les mesures et documents plus détaillés qui ont suivi, et a relevé le rôle essentiel de la société civile s'agissant de garantir la sécurité des citoyens. Le CESE accueille dès lors favorablement la proposition à l'examen concernant les précurseurs d'explosifs.

4.2 Le CESE convient qu'un règlement applicable à tous les États membres est nécessaire, indépendamment des activités terroristes auxquels ils sont actuellement exposés ou des informations dont ils disposent à ce sujet. Les groupes terroristes existants peuvent traverser les frontières nationales en vue d'acheter ou de stocker des précurseurs ou encore de fabriquer des explosifs artisanaux. Les terroristes internationaux ne connaissent absolument aucune frontière. L'on observe que les terroristes ont tendance à utiliser des explosifs plus puissants en se souciant de moins de la vie humaine. Bien que la majorité des tentatives d'attentat soient déjouées, lorsqu'elles réussissent, leurs effets sont dévastateurs.

4.3 Le CESE reconnaît également que l'article 114 est la base juridique appropriée afin d'empêcher la fragmentation du marché intérieur pour des substances qui sont et resteront largement répandues, leur utilisation étant légitime et essentielle dans un grand nombre de cas. Des produits de remplacement peuvent parfois être disponibles, mais une substitution complète est généralement impossible et un retrait total du marché aurait des conséquences disproportionnées pour les fabricants, les vendeurs et les consommateurs concernés. Il conviendrait également d'éviter tout conflit avec d'autres législations, par exemple en ce qui concerne les précurseurs de drogue ou le recours à des produits agrochimiques. Des dérogations nationales, en particulier pour les substances énumérées à l'annexe I, ne devraient pas être autorisées.

4.4 Le CESE constate que les listes des précurseurs contrôlés sont plutôt le reflet d'expériences locales liées à des attentats récents alors que l'objectif final devrait être l'établissement d'une liste minimale approuvée au niveau mondial. Toutefois, des arguments convaincants plaident pour chacune des substances reprises dans la proposition et des mises à jour rapides sont prévues chaque fois que de nouveaux moyens de fabriquer des explosifs artisanaux sont découverts. Les huit substances figurant à l'annexe I ne seront disponibles pour le grand public en

concentrations élevées que sous licence. Cela devrait suffire à limiter les achats sporadiques, individuels, occasionnels ou opportunistes. Le contrôle des activités plus «professionnelles» de personnes plus déterminées continuera de dépendre avant tout de la qualité des informations qui seront transmises à la police ou à d'autres organismes centralisés de sécurité, et de l'utilisation qui en sera faite.

4.5 Le CESE approuve dès lors les propositions relatives aux initiatives complémentaires d'éducation et de formation ainsi qu'aux codes de conduite volontaires. Ceux-ci doivent s'adresser en premier lieu aux grossistes et aux détaillants, qui doivent assumer une plus large part de responsabilité pour les marchandises commercialisées et en ce qui concerne le signalement, de manière raisonnable et efficace, de toute transaction jugée «suspecte». Il est également admis qu'un bon retour d'information est nécessaire pour encourager les bonnes pratiques – ce qui constituera un défi intéressant pour les autorités réglementaires et les services répressifs concernés. Eu égard au court délai imparti pour l'introduction de cette réglementation et aux besoins concurrents que doivent satisfaire les finances publiques, la Commission aura un rôle essentiel à jouer pour faciliter les échanges de bonnes pratiques entre les États membres ayant déjà mis en œuvre ces mesures et ceux qui ne l'ont pas encore fait.

4.6 Cependant, le CESE regrette qu'il se soit avéré impossible pour la Commission, en dépit de tous les efforts de ses consultants, de décrire en détail ou de quantifier l'incidence de cette proposition sur le secteur de la vente au détail et partant, sur les consommateurs. Lors de la préparation de l'analyse d'impact, il est apparu clairement que peu d'organisations représentatives, voire aucune, n'étaient en mesure de traiter le large éventail de produits potentiellement concernés. Les taux de réponse aux questionnaires adressés aux différents fournisseurs furent généralement peu élevés. L'on n'a pas examiné si dans la pratique, il était possible de confier au personnel de caisse la gestion des produits vendus uniquement sous licence ou de lui demander de déceler et de signaler les transactions suspectes parmi de nombreuses autres. L'analyse d'impact a abordé les difficultés liées à la définition d'une «entreprise», même si elle est temporaire et quelle que soit sa finalité, qui serait dispensée de tout contrôle, par rapport à «un membre du grand public» qui pourrait ou non être disposé à s'identifier ou à donner des indications sur l'utilisation finale ou en mesure de le faire; ces points n'ont toutefois pas été totalement résolus dans la proposition.

4.7 Une autre complication réside dans le fait que l'évaluation d'impact dépend d'un modèle économique qui n'a pu être développé pleinement que pour 14 des 15 substances actuellement reprises dans la liste (l'acide chlorhydrique ayant été supprimé de la liste au dernier moment et le «nitrate d'ammonium et de calcium», habituellement commercialisé sous l'appellation «NAC», ayant été ajouté sans commentaire ni explication). Les caractéristiques de ces substances et de leurs marchés ne sont certainement pas homogènes: cela va de l'hexamine, un combustible solide utilisé pour certains jouets et réchauds, dont les ventes au détail ne dépassent pas 10 millions d'euros, au NA (et NAC) et à l'acétone, utilisés respectivement dans les engrais agricoles, les cosmétiques et les articles domestiques et dont les ventes représentent des millions de tonnes et plusieurs milliards d'euros sur les marchés européens.

4.8 Eu égard à ces limitations, l'on peut estimer qu'environ 10 % de la valeur totale des ventes des substances fortement concentrées répertoriées à l'annexe I, soit approximativement 300 millions d'euros, seraient directement touchés, sachant que peut-être la moitié des ventes pourrait se poursuivre sous licence et que le reste serait remplacé ou perdu. Les ventes de peroxyde d'hydrogène concentré, un précurseur d'explosif de fabrication artisanale bien connu et largement utilisé, représentent environ 60 % de ces totaux. Les marchés un peu plus vastes des produits répertoriés à l'annexe II, dominés par les ventes d'acide sulfurique concentré et d'acétone, également des précurseurs courants d'explosifs de fabrication artisanale, ne devraient pas être touchés de manière significative par les obligations de signalement; s'ils le sont, l'on pourrait sans doute considérer que le règlement atteint effectivement ses objectifs.

4.9 L'étude préparatoire s'est penchée sur les avantages économiques et sociaux obtenus en contrepartie d'une limitation de l'accès du grand public aux précurseurs d'explosifs et donc d'une réduction de la fréquence et de l'intensité des attentats terroristes, mais ces bénéfices n'ont pas été quantifiés dans la proposition. Il n'est dès lors pas aisé d'évaluer la proportionnalité des coûts et des bénéfices. Cependant, le CESE estime, tout bien considéré, que les mesures sont conformes à toutes les directives pertinentes et méritent dès lors d'être pleinement soutenues. Il sera toutefois essentiel, pour garantir une réussite durable, que les États membres mènent eux-mêmes des actions continues sur leur territoire et en coopération les uns avec les autres.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE comme la Commission reconnaissent que toute proposition dans ce domaine doit respecter un équilibre délicat entre, d'une part, la limitation de l'utilisation illégale de substances spécifiques justifiée par l'intérêt général et, d'autre part, les droits des citoyens à poursuivre leurs propres intérêts en bénéficiant dans une mesure raisonnable d'une protection de leur vie privée. Il est également admis que, par nature, les questions de sécurité et les mesures correctives ne peuvent pas toujours être dûment motivées. Cela devrait toutefois être le cas dans la mesure du possible.

5.2 Par conséquent, le CESE déplore que la proposition finale ne soit pas pleinement étayée par l'étude préparatoire et l'analyse d'impact, en particulier en ce qui concerne la suppression de l'acide hydrochlorique, même de l'annexe II, et l'ajout du NAC, sans aucun élément probant concernant l'utilisation ou l'incidence sur le marché. Comme la proposition laisse entendre très raisonnablement que d'autres substances pourront être ajoutées à l'avenir, il est clair qu'il importe de veiller à ce que les procédures adéquates soient respectées – et que cela se sache, parmi tous les acteurs concernés. Même à cette étape tardive, un addendum à cette fin serait utile.

5.3 Les raisons qui expliquent pourquoi les 15 substances ont été réparties en deux groupes et 8 d'entre elles seulement sont soumises à des restrictions de vente à des concentrations élevées ne sont pas abordées en détail, ni dans la proposition, ni dans les documents de travail, bien que des discussions à ce sujet aient effectivement eu lieu au sein du CCP et qu'un compte

rendu ait pu être consulté sur demande. Idéalement, ces éléments devraient être repris dans la proposition et dans tout document explicatif ultérieur.

5.4 Étant donné que la liste est relativement courte et les substances très disparates, le CESE est également surpris que l'on n'ait pas défini ou envisagé de mesures dans le cadre des règles de l'UE en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances et mélanges dangereux – par exemple, limiter la taille des emballages individuels pour mettre en évidence les transactions d'une ampleur inhabituelle et donc «suspectes» à n'importe quelle étape de la chaîne d'approvisionnement. Le caractère raisonnable ou non d'une quantité dépend de l'ampleur des achats nécessaires à la fabrication d'un explosif de la taille requise; des informations à ce sujet auraient pu être intégrées à l'analyse d'impact et auraient permis de cibler les systèmes proposés en matière de collecte de «renseignements».

5.5 Des propositions spécifiques à ce sujet seraient également utiles pour résoudre les problèmes liés à la faisabilité des contrôles dans les points de vente, où les étiquettes, les codes barres ou d'autres systèmes de contrôle internes seront essentiels pour limiter les transactions illégales ou non souhaitables. Eu égard à la libre circulation des marchandises dans l'UE, un système uniformisé sera indispensable pour permettre aux fabricants et aux grossistes de remplir ces obligations de manière économiquement rentable.

5.6 L'on constate que les mélanges de toutes les substances reprises dans les deux annexes ont le même code CN (3824 90 27); bien qu'il ait été confirmé que ce n'est pas une erreur, ce petit détail souligne combien il est difficile de repérer les mouvements transfrontaliers des produits ou mélanges posant problème.

5.7 L'on remarque également que les transactions interentreprises sont exclues du champ d'application – mais la définition d'une entreprise n'est pas claire. Tous les jardiniers, maçons, dentistes ou coiffeurs indépendants ne seront pas en mesure de présenter des numéros de TVA, par exemple, ou d'apporter une quelconque autre preuve d'une activité permanente. Même en présence de preuves indiquant que l'entreprise est permanente et légitime, il semble toujours possible qu'une transaction puisse être considérée raisonnablement comme «suspecte» – et il convient dès lors de prévoir la possibilité de la signaler également à ce stade de la chaîne d'approvisionnement.

5.8 Enfin, les substances répertoriées à l'annexe II ne font l'objet d'aucune restriction à la vente, mais seulement d'une obligation de signaler les transactions «suspectes». Étant donné que toute transaction «suspecte» peut être signalée, et le sera probablement, que la substance, le mélange ou l'article figure ou non dans la liste, il est surprenant que cette liste ne soit pas plus longue, afin d'y inclure davantage de précurseurs et d'adjuvants. Cela laisserait une certaine marge de manœuvre au niveau national pour définir les préférences locales (par exemple, utilisation de poudre noire ou de bouteilles de propane) et réagir rapidement aux nouvelles formulations et tendances.

5.9 Il serait également utile de clarifier le texte et les hypothèses de base en ce qui concerne la portée de l'obligation de signalement. L'exposé des motifs, dans le chapitre intitulé «Incidences sur les droits fondamentaux», indique que le signalement ne s'applique qu'aux «produits chimiques mentionnés dans les annexes et sera basé sur une évaluation des risques effectuée par les opérateurs économiques». Il est toutefois étendu, à l'article 6, paragraphe 4, à toute autre «substance non classifiée». Étant donné que l'évaluation de la nature «suspecte» d'une transaction dépend elle-même d'un jugement de valeur reflétant des normes et des attitudes locales, le signalement ne peut ni être rendu obligatoire ni couvrir la totalité des cas douteux; les signalements de transactions de substances non répertoriées ou non pertinentes ne peuvent pas non plus être totalement exclus. Eu égard à la myriade de détaillants concernés et à la difficulté de les sensibiliser ou d'échanger les meilleures pratiques, sans parler

de leur imposer des contrôles, les problèmes liés à la qualité et à la quantité des données transmises aux points de contact nationaux devront également être résolus avant que l'on puisse considérer ces informations comme une source utile de «renseignements».

5.10 Malgré les préoccupations mentionnées ci-dessus, le CESE soutient résolument la proposition et considère qu'elle contribuera à la sécurité des citoyens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Il sera nécessaire d'échanger continuellement les bonnes pratiques, en particulier en ce qui concerne la communication vers et avec les détaillants, qui sont en première ligne, ainsi que les autres groupes concernés de la société civile. Le CESE serait heureux d'y contribuer de toutes les manières possibles.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

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 — Règlement (UE) n°.../2010 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles»

COM(2010) 542 final — 2010/0271 (COD)

(2011/C 84/06)

Rapporteur: **M. RANOCCHIARI**

Conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil et le Parlement européen ont décidé, respectivement le 5 novembre 2010 et le 19 octobre 2010, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil — Règlement (UE) n°.../2010 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles»

COM(2010) 542 final — 2010/0271 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La crise économique et financière qui a touché l'Europe en 2008 n'a pas épargné le secteur des motocycles. Sur la période s'étalant du dernier trimestre 2008 au dernier trimestre 2010, ce marché a chuté de 33 % dans l'UE, avec des répercussions négatives sur l'emploi.

1.2 En dépit de la situation actuelle, le CESE salue la proposition de règlement de la Commission européenne, qui aborde notamment deux questions sensibles, à savoir la sécurité routière et l'environnement, au sujet desquelles une initiative législative était attendue de longue date.

1.3 Les véhicules de catégorie «L» ⁽¹⁾ exercent également une fonction sociale: ils fournissent un accès à la mobilité, contribuent à réduire la congestion dans les villes, et offrent des alternatives dans les zones rurales mal desservies par le réseau de transports publics.

1.4 Le CESE recommande dès lors que l'on veuille à limiter la hausse globale des coûts que les modifications proposées induiront pour le consommateur, en particulier en ce qui concerne les produits de petite taille axés sur la mobilité, afin d'éviter toute incidence négative supplémentaire sur le marché. Par conséquent, le CESE recommande que le règlement prévoit un délai approprié pour la mise en œuvre des mesures proposées

ainsi qu'une flexibilité accrue pour les solutions techniques à appliquer aux véhicules de plus petite taille, afin qu'ils restent abordables pour le consommateur.

2. Introduction

2.1 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission européenne qui aborde différentes questions sur la réception par type et la surveillance du marché du secteur des motocycles. Cette proposition, attendue de longue date, permet au secteur des motocycles d'être au fait des exigences futures en matière de production de véhicules à deux ou trois roues et de quadricycles (véhicules de catégorie «L»).

2.2 Les normes environnementales actuellement en vigueur pour les véhicules de catégorie «L» datent de 2006 ⁽²⁾. La Commission européenne propose de poursuivre les avancées en introduisant progressivement de nouvelles phases Euro au cours de la décennie à venir. La proposition prévoit également des dispositions en matière de sécurité des véhicules, étant donné que l'amélioration de la sécurité routière pour les motocyclistes constitue un objectif stratégique de l'Union européenne pour la période 2011-2020 ⁽³⁾.

2.3 Comme mentionné dans un précédent avis du CESE ⁽⁴⁾, le secteur des deux-roues motorisés revêt une importance considérable dans l'UE, tant du point de vue économique que de celui de l'emploi. Pour 90 %, la production européenne est réalisée par une centaine de petits et moyens constructeurs, qui

⁽¹⁾ La catégorie des véhicules «L» est composée des types de véhicules suivants: L1e cyclomoteurs, L2e cyclomoteurs à trois roues, L3e motocycles, L4e motocycles avec side-car, L5e tricycles, L6e quadricycles légers et L7e quadricycles lourds.

⁽²⁾ La directive 2002/51/CE a introduit la norme Euro 2 (depuis 2003) et Euro 3 (depuis 2006).

⁽³⁾ Orientations politiques en matière de sécurité routière, Commission européenne, 2010.

⁽⁴⁾ JO C 354, 28.12.2010, p. 30.

déplient leurs activités dans différents pays de l'UE (principalement l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Autriche, ainsi que la République tchèque, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Suède), ainsi qu'en Norvège et en Suisse. Les 10 % restants de la production européenne sont répartis entre des petits ou très petits constructeurs. Il ressort du chiffre d'affaires moyen de 8 millions d'euros que le secteur comporte un nombre important de PME. En 2007, quelque 25 000 personnes étaient employées à la construction de motocycles, tandis que l'ensemble du secteur (y compris la fabrication des équipements, la distribution et l'entretien) fournissait environ 150 000 emplois.

2.4 Les constructeurs connaissent des réalités très différentes puisque certains opèrent à l'échelle mondiale dans l'ensemble des segments (motocycles à usages divers et de cylindrées différentes, scooters de diverses cylindrées, cyclomoteurs, tricycles et quadricycles) ou dans des segments très spécialisés, alors que d'autres exercent leurs activités à l'échelon national, voire local, sous une forme parfois proche de l'artisanat, compte tenu de la taille de leur entreprise et de leurs méthodes de production.

2.5 Déclenchée par la crise au dernier trimestre 2008, la chute de la demande a entraîné une série de conséquences négatives pour l'ensemble du secteur, qui ont eu de graves retombées sur les plans structurel et de l'emploi (la baisse de 31 % de la demande a provoqué une diminution de 35 % du chiffre d'affaires et des commandes et a eu des répercussions désastreuses sur l'emploi). Sur la période s'étalant du dernier trimestre 2008 au dernier trimestre 2010, le marché européen a chuté de 33 %. Cette chute de la demande a également entraîné une diminution du chiffre d'affaires et des commandes, avec des répercussions négatives sur l'emploi, aussi bien dans le secteur de la construction de motocycles (avant tout touché par une baisse du travail saisonnier, une réduction des heures de travail et des licenciements), que pour les fournisseurs en amont, les ventes en aval et les services d'entretien et de réparation (qui auraient perdu, selon les estimations, 25 % de leur main-d'œuvre entre 2007 et 2010) ⁽⁵⁾.

L'adoption de la proposition COM(2010) 542 de la Commission européenne s'inscrit dans ce contexte, que le CESE entend prendre en considération dans l'élaboration du présent avis.

3. Proposition de la Commission européenne

3.1 Le 4 octobre, la Commission européenne a adopté la proposition de règlement relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles. La proposition utilise «l'approche à deux niveaux»: le règlement cadre à l'examen, qui sera soumis à la procédure de codécision, suivi de quatre règlements de comitologie (actes délégués), d'ici 2012. Ces derniers concernent:

1. les exigences en matière de performances environnementales et de propulsion;
2. les exigences relatives à la sécurité fonctionnelle des véhicules et aux aspects connexes;
3. les exigences de production des véhicules;
4. un acte d'exécution sur les dispositions administratives.

L'intention de la Commission européenne est d'appliquer l'ensemble du paquet dès le 1^{er} janvier 2013.

3.2 Le CESE se félicite de cette approche législative, visant à améliorer progressivement les performances environnementales et à accroître les caractéristiques de sécurité des véhicules, ainsi qu'à simplifier la législation relative à la réception des véhicules de catégorie «L», en introduisant de nouvelles sous-catégories. Cette simplification entraînera l'abrogation de 13 directives et l'application des réglementations de la commission CEE-ONU ⁽⁶⁾, dans la mesure du possible. En outre, le CESE se félicite qu'une attention renouvelée soit accordée à la surveillance du marché, car elle est nécessaire pour garantir des conditions équitables et protéger le consommateur contre des produits non conformes, principalement en provenance d'Asie du Sud-est.

4. Observations générales

4.1 Le CESE évalue favorablement la proposition de la Commission européenne dans son ensemble, en particulier le calendrier progressif de mise en œuvre. Cependant, il estime nécessaire d'aborder certains aspects avec le Parlement européen et le Conseil afin d'atteindre une législation équilibrée dotée de mesures rentables, compte tenu, en particulier, des spécificités du secteur en question et de l'actuelle crise économique et financière.

4.2 De l'avis du CESE, il convient d'abord de se pencher sur le calendrier relatif à l'introduction des nouvelles caractéristiques des véhicules, qui doit offrir aux constructeurs un délai suffisant pour pouvoir mettre en œuvre les différentes dispositions, une fois tout le contenu de la réglementation et les actes délégués approuvés. Étant donné que les actes délégués devraient être finalisés au plus tôt à la fin de 2012, le CESE est d'avis que la période d'application pour l'ensemble du paquet devrait démarrer le 1^{er} janvier 2014, afin de laisser le temps nécessaire aux constructeurs et aux fournisseurs d'équipements. Ce délai est nécessaire afin que les constructeurs soient suffisamment au fait des nouvelles exigences et qu'ils élaborent, en coopération avec les équipementiers, des solutions adéquates permettant de satisfaire aux dispositions proposées.

⁽⁵⁾ Données pour l'Italie, ANCM (Associazione Nazionale Ciclo Moto-ciclo e Accessori).

⁽⁶⁾ Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

4.3 Les nouvelles exigences doivent être mises en œuvre au niveau de la production, à un coût raisonnable pour les consommateurs. Cet aspect est particulièrement important dans la situation économique actuelle. La hausse supplémentaire des coûts aux consommateurs résultant de l'application des différentes dispositions proposées dans le règlement en matière de normes environnementales et de sécurité devrait s'élever, selon les estimations⁽⁷⁾, de +5 % à +10 % pour les segments supérieurs du marché (motocycles de plus de 750 cm³) et jusqu'à +30 % pour les segments inférieurs du marché (motocycles de moins de 300 cm³). Cette augmentation de 30 % semble disproportionnée et risque de limiter l'attitude d'achat des consommateurs, entraînant un vieillissement de la flotte et, partant, des répercussions négatives sur l'environnement et la sécurité ainsi que sur l'industrie, l'emploi et la société. En matière de volumes, les motocycles utilisés pour les déplacements de courte et moyenne durée représentent plus de 80 % des immatriculations européennes. Il convient de noter que les véhicules de moins de 300 cm³ représentent deux tiers des immatriculations dans l'UE, et fournissent généralement une mobilité sociale et professionnelle aux habitants des villes.

4.4 Sur le plan environnemental, le CESE accueille favorablement le délai proposé par la Commission européenne pour l'introduction des nouvelles phases environnementales Euro. Toutefois, le CESE note que la technologie hybride semble avoir été quelque peu pénalisée, dans la mesure où elle a été alignée sur les valeurs limites de carburant diesel, alors que ces véhicules utilisent actuellement du carburant essence.

4.5 Sur le plan de la sécurité, le CESE approuve l'approche législative adoptée pour les systèmes de freinage avancés sur les motos, mais réitère⁽⁸⁾ la nécessité d'évaluer dûment la rentabilité des différents systèmes, selon les produits et leurs modalités d'utilisation. Le CESE est favorable à une approche neutre du point de vue technologique dans le domaine des systèmes de freinage avancés, afin d'offrir aux constructeurs la souplesse nécessaire et d'encourager l'innovation, dans l'intérêt du consommateur.

4.6 Si le CESE soutient les dates d'entrée en vigueur proposées pour les différentes dispositions relatives aux nouvelles réceptions par type, il semble qu'un délai supplémentaire soit nécessaire pour les véhicules immatriculés en vertu d'une réception existante, en raison des difficultés et des coûts supplémentaires liés à leur adaptation.

4.7 En outre, le CESE plaide pour que l'on accorde une importance accrue aux mesures contre la manipulation des véhicules dont les performances dynamiques sont limitées par la loi,

ainsi qu'aux dispositions relatives à la surveillance du marché, afin d'empêcher les véhicules ne respectant pas les dispositions liées à la réception d'entrer sur le marché de l'UE. Les États membres auront un rôle majeur à jouer en la matière, en menant des contrôles réguliers sur la flotte aux points de distribution.

5. Observations particulières

5.1 Selon l'article 2, paragraphe 2 g), «les véhicules conçus essentiellement pour une utilisation hors route et destinés à circuler sur des surfaces sans revêtement» sont exclus du champ d'application de la proposition de la Commission. Ceci pose un problème pour la production de véhicules trial et enduro, qui étaient jusqu'ici couverts par la législation sur la réception par type. Cela est également source d'incertitude en raison de l'interprétation subjective de l'exclusion d'autres véhicules particuliers. Le CESE est favorable au maintien des véhicules de type trial et enduro⁽⁹⁾ dans le champ d'application de la législation sur la réception par type, notamment pour éviter les conséquences négatives sur l'environnement, et demande des dispositions claires pour inclure les exemptions de systèmes de freinage avancés en raison de leurs conditions d'usage spécifiques.

5.2 Le CESE se félicite en outre de la suppression de la limite de puissance facultative à 74 kW, actuellement en vigueur dans un seul État membre de l'UE, laquelle va dans le sens des objectifs d'achèvement du marché intérieur de l'UE.

5.3 Le CESE met en doute la proportionnalité de la disposition qui requiert l'usage de systèmes de diagnostic embarqué sur les cyclomoteurs de type L1 et L2, du fait que les conséquences techniques liées à cette mesure ont un coût disproportionné par rapport au prix d'achat modéré des véhicules en question (environ 1 000 euros). Le CESE entend souligner le rôle social que jouent les cyclomoteurs en matière d'accès à la mobilité, à l'éducation et aux opportunités d'emploi. En effet, pour les jeunes et certaines franges de population, ces véhicules constituent la seule forme abordable de mobilité privée, dans les villes et en particulier dans les zones rurales où les alternatives de transport public sont limitées.

5.4 Le CESE note que les limites applicables aux «petites séries» ont été abaissées de 200 à 100 (L4e, L5Be, L6Be, L7Be), 50 (L5Ae) voire 20 véhicules (L1Ae, L1Be, L2e, L6Ae, L7Ae). Le CESE estime que ces limites sont trop basses et irréalistes pour les nombreuses PME actives dans ce secteur; par conséquent, le CESE propose de maintenir la limite actuelle de 200 véhicules, afin de permettre aux PME de se voir accorder des dérogations limitées en ce qui concerne les exigences de réception économiquement inaccessibles pour des entreprises de petite taille.

⁽⁷⁾ Source: Association des constructeurs européens de motocycles (ACEM). Voir http://circa.europa.eu/Public/irc/entreprise/automotive/library?l=mcwg_motorcycle/meeting_june_2009&vm=detailed&sb=Title

⁽⁸⁾ «Orientations stratégiques pour la sécurité routière jusqu'à 2020», CESE 1187/2010, septembre 2010.

⁽⁹⁾ Tels que défini à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2002/51/CE.

5.5 Le CESE est d'avis que la masse maximale admissible pour les quadricycles de catégorie L6e et L7e indiquée à l'annexe I est prématurée. Bien que la masse maximale n'ait pas changé, il est désormais fait référence à la masse en ordre de marche. Outre le fait qu'elle est plus stricte, cette mesure ne tient pas compte de l'impact du poids supplémentaire des nouvelles

exigences proposées à l'annexe II, en ce qui concerne notamment, mais pas exclusivement, les «dispositifs de protection avant et arrière». Les caractéristiques techniques de ces nouvelles exigences devant être établies par les actes délégués, le CESE estime qu'il conviendrait de définir une limite relative à la masse maximale en fonction des exigences techniques.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

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 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit»

COM(2010) 482 final — 2010/0251 (COD)

(2011/C 84/07)

Rapporteur général: **M. MORGAN**

Le 7 octobre et le 13 octobre 2010, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit»

COM(2010) 482 final — 2010/0251(COD).

Le 20 octobre 2010, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011), de désigner M. MORGAN rapporteur général et a adopté le présent avis par 200 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La vente à découvert des titres des institutions financières a été interdite au Royaume-Uni et dans d'autres pays suite à l'effondrement des marchés déclenché par la faillite de la banque Lehman Brothers. En réaction à la crise de la dette souveraine grecque, les autorités allemandes ont interdit la vente à découvert des titres de certaines institutions financières allemandes et des obligations souveraines émises par les pays de la zone euro, ainsi que la vente à nu des contrats d'échange sur risque de crédit liés à ces emprunts. Dans le règlement à l'examen, qui s'inscrit dans le cadre de la révision de la législation en matière de surveillance et de réglementation financière, la Commission propose un cadre unique, représenté par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), pour la gestion de la vente à découvert et des contrats d'échange sur risque de crédit (CDS) au sein de l'UE. Le CESE accueille favorablement cette initiative qui mettra fin à l'existence de régimes concurrents et apportera davantage de clarté à ce secteur du marché financier.

1.2 Le CESE estime qu'en règle générale, le libre fonctionnement des marchés dans un cadre réglementaire bien établi permet d'obtenir des résultats optimaux. Le CESE souligne le rôle important du cadre offert par l'AEMF. Dans des circonstances que l'AEMF considère comme défavorables, elle peut:

- interdire aux personnes de procéder à quelque vente que ce soit ou limiter la valeur de la vente;
- interdire aux personnes d'effectuer des ventes à découvert ou imposer des conditions à ces ventes;
- interdire de conclure des contrats d'échange sur risque de crédit se rapportant à des obligations souveraines;

— limiter la valeur des CDS se rapportant à des obligations souveraines;

— exiger la publication des informations sur les ventes à découvert.

1.3 De manière générale, le CESE est d'avis que ces pouvoirs devraient être exercés en premier lieu par les autorités compétentes des États membres. La coordination par l'AEMF des mesures prises dans les États membres correspond à une vraie nécessité et sera très bénéfique. Le CESE espère que l'intervention directe de l'AEMF aura un caractère exceptionnel, tel que prévu par l'article 24 du règlement.

1.4 Le CESE accueille favorablement la proposition visant à instaurer un cadre réglementaire qui donnerait aux autorités compétentes les pouvoirs leur permettant d'exiger davantage de transparence concernant les instruments couverts par le règlement. Au quotidien, un tel cadre sera bénéfique aussi bien pour les autorités de régulation que pour les investisseurs et les marchés. Au cas où une nouvelle intervention serait envisagée, nous pouvons espérer que les instances de régulation seront mieux informées que jusqu'ici.

1.5 Le CESE est favorable à la proposition d'officialiser, au sein d'un cadre harmonisé, le pouvoir d'imposer des restrictions temporaires à la vente à découvert dans les cas où la stabilité du marché est menacée. Le CESE note qu'il reste à définir des critères objectifs pour mesurer l'instabilité du marché. Le seuil de «baisse significative des prix» fixé actuellement à 10 % pourrait s'avérer trop bas pour certains instruments.

1.6 Sous réserve des considérations formulées au paragraphe 1.5 ci-dessus, le Comité ne pense pas qu'une interdiction catégorique de la vente à nu des CDS soit justifiée en toutes circonstances.

1.7 Le CESE considère que le système de règlement proposé pour la vente à découvert à nu pourrait être plus efficace s'il existait au moins une flexibilité intrajournalière pour couvrir les positions courtes. Le modèle des États-Unis, bien plus flexible, permettrait d'apporter les garanties nécessaires sans désavantager les opérateurs boursiers.

1.8 Le CESE soutient la proposition d'instaurer un régime de publication à deux niveaux applicable aux titres boursiers, s'agissant en premier lieu de notification privée et de publication ensuite. Ce régime permettra à la fois aux instances de régulation et aux marchés d'être informés de manière appropriée.

1.9 Le CESE émet des doutes quant à la disposition concernant le marquage des ordres de vente à découvert. Il s'agit d'une opération de grande complexité, dont l'utilité est contestable et qui représentera une charge pour toutes les plateformes de négociation de l'UE. D'autres mesures en matière de transparence semblent bien plus appropriées, comme celle consistant à confier le contrôle des marchés à l'AEMF et aux autorités compétentes.

1.10 Les contrats d'échange sur risque de crédit (CDS) liés aux obligations souveraines ont été au centre des inquiétudes de la zone euro lorsque la crise de la dette souveraine a éclaté. Le CESE est très préoccupé par les dimensions économique et sociale de cette crise, dont il estime qu'elle a été amplifiée par des ventes à nu de CDS. Pour cette raison, le Comité accueille favorablement la proposition de règlement et approuve l'avis qu'exprime la Commission dans les considérants (16) et (17) de l'exposé des motifs du règlement, selon lequel «la vente à découvert non couverte d'actions et de titres de la dette souveraine est parfois considérée comme exacerbant les risques de défaut de règlement et de volatilité. Les mesures relatives à la dette souveraine et aux contrats d'échange sur risque de crédit d'émetteurs souverains, notamment les mesures de transparence et les restrictions à la vente à découvert non couverte, devraient imposer des exigences proportionnées, tout en évitant d'affecter la liquidité des marchés d'obligations souveraines et de la pension livrée d'obligations souveraines».

1.11 En résumé, le CESE approuve le rôle régulateur de l'AEMF tel qu'il est défini dans le règlement. Une intervention excessive pourrait déstabiliser les marchés. Le CESE accueille favorablement les dispositions visant à assurer la transparence des marchés, qui, selon lui, devraient apporter des résultats très positifs. Le Comité est favorable à la plupart des dispositions techniques, à l'exception des préoccupations détaillées ci-dessus.

1.12 Compte tenu de la gravité des conséquences possibles pour tous les citoyens d'une dette souveraine hors de contrôle, le CESE attend de l'UE qu'elle joue un rôle de chef de file à l'échelle mondiale dans la gestion future de la dette souveraine.

2. Introduction

Vente à découvert

2.1 Le terme «vente à découvert» désigne la vente des actions qui sont empruntées plutôt que détenues par le vendeur. Les institutions qui prêtent des actions facturent une commission leur fournissant des revenus supplémentaires pour leurs fonds. L'emprunteur vend les titres en espérant que leur prix va baisser pour pouvoir en temps utile les racheter à un prix inférieur, de manière à les rendre au prêteur en faisant un bénéfice. La vente à découvert est manifestement une activité risquée. Le prêt de titres peut être convenu avant la vente (vente à découvert couverte) ou après la vente (vente à découvert non couverte ou «à nu»).

2.2 La vente à découvert peut être pratiquée pour diverses raisons. Étant donné que tant les titres individuels que le marché boursier dans son ensemble peuvent tout aussi bien baisser ou monter, un portefeuille d'actions conçu pour augmenter avec le marché (position longue) est susceptible de perdre de la valeur si le marché baisse. Ce type de portefeuille «long» peut être protégé par une composante «courte». Tandis que de nombreuses institutions n'ont que des positions «longues», d'autres peuvent n'avoir que des positions «courtes». La question de savoir si le portefeuille le plus spéculatif est le portefeuille long, pariant sur la hausse du marché ou le portefeuille court, pariant sur une baisse des prix, est sujette à discussion.

2.3 Un grand nombre de participants au marché ont recours à la vente à découvert, en commençant par les gestionnaires de fonds traditionnels, tels que les fonds de pension et les compagnies d'assurance, les banques d'investissement, les hedge funds et les teneurs de marché. Les investisseurs individuels peuvent également y faire appel dans le cadre de leur stratégie d'investissement. La vente à découvert est considérée comme une technique d'investissement légitime dans des conditions normales de marché.

2.4 Comme l'indique à juste titre la Commission, la vente à découvert est une pratique établie et courante sur la plupart des marchés financiers et ne doit pas être confondue avec l'abus de marché, qui fait l'objet d'une réglementation distincte de l'UE. La vente à découvert a plutôt des effets positifs sur les marchés financiers: notamment, elle améliore la détermination des prix, réduit le risque de bulles spéculatives et accroît la liquidité du marché.

2.5 En septembre 2008, dans les jours qui ont suivi la faillite de la banque Lehman Brothers, le Royaume-Uni a interdit la vente à découvert d'actions des sociétés financières cotées en bourse. Plusieurs autres pays, y compris les États-Unis, ont imposé des restrictions similaires, mais pour des périodes différentes. La nouvelle réglementation européenne permettra d'éviter que ne se reproduise un tel désordre des mesures prises.

2.6 La toxicité des dérivés de subprimes, la virulence du fléau et l'énormité de l'effondrement ont forcément poussé les régulateurs à prendre des mesures, dont on peut toujours débattre des effets sur l'évolution de la crise. Quoi qu'il en soit, quand bien même il est difficile d'imaginer qu'un événement semblable se reproduise à l'avenir, il existe maintenant un cadre qui permet aux autorités de surveillance et de réglementation de réagir de manière appropriée.

Contrats d'échange sur risque de crédit

2.7 Les contrats d'échange sur risque de crédit (credit default swaps – CDS) sont des contrats dérivés liés à un titre de créance sous-jacent, comme les obligations de société et les obligations (souveraines) émises par l'État. Ils servent de protection contre le risque de défaillance de la dette en question. L'acheteur de la protection paie une prime trimestrielle (appelée «spread») au vendeur de la protection. Le spread d'un CDS constitue le montant à payer pour conserver le contrat et ce montant augmente au fur et à mesure que s'accroît le risque présumé de défaut de paiement de la dette sous-jacente.

2.8 En cas de défaillance de l'emprunteur, le vendeur de la protection paie à l'acheteur la valeur nominale de l'obligation en échange de sa livraison physique. Une défaillance peut prendre la forme d'un défaut de paiement, d'une restructuration ou d'une faillite. La plupart des CDS se situent dans la fourchette de 10 à 20 millions d'euros et ont des échéances allant d'un à dix ans. Un CDS s'assimile à une assurance crédit, bien que les CDS ne soient pas soumis à la réglementation en matière d'assurance.

2.9 Les investisseurs peuvent aussi acheter et vendre des protections sans détenir aucune des dettes assurées. Ces CDS «à nu» permettent aux traders de spéculer sur les émissions obligataires et la solvabilité de l'émetteur. Par exemple, si un fournisseur de General Motors avait eu des inquiétudes quant à l'insolvabilité potentielle de GM, un CDS à nu sur les obligations de GM aurait pu lui offrir une protection. De même, les investisseurs dans les dettes souveraines peuvent recourir aux CDS afin de créer des positions longues et courtes synthétiques pour les obligations sélectionnées, ce qui, dans certains cas, peut être la meilleure façon de constituer un portefeuille.

2.10 Il est important d'éviter la confusion entre les CDS à nu et la vente à découvert à nu de valeurs mobilières. En cas de vente à découvert à nu, la valeur mobilière empruntée est vendue, ce qui peut être problématique. Dans le cas d'un CDS à nu, il n'y a pas de vente. Un acheteur consentant a acheté à un vendeur consentant une option sur une obligation. Comme pour tout marché, un prix a été convenu. Le comportement de l'obligation sous-jacente déterminera quelle partie fera des bénéfices. La majorité des CDS sont des CDS à nu.

2.11 En mai 2010, l'Allemagne a annoncé une interdiction des ventes à découvert à nu des titres de certaines institutions financières allemandes et des obligations souveraines émises par

les pays de la zone euro. L'autorité de régulation a invoqué «l'extraordinaire volatilité du prix des obligations» pour justifier cette démarche, qui a pris de court les autres États membres et a déstabilisé les marchés. Comme dans le cas de la vente à découvert des titres, les nouvelles dispositions et les nouveaux pouvoirs de régulation de l'UE permettront d'éviter à l'avenir que ne se reproduisent de telles actions unilatérales et inattendues.

2.12 S'il est justifié de se focaliser sur les CDS, on risque cependant de ne traiter que les symptômes, mais non les causes du problème. L'origine du problème réside dans le dilemme politique et économique irrésolu d'une union monétaire confrontée à une crise de la dette. Ce dilemme a entraîné une incertitude économique. Les prêteurs doivent couvrir leurs risques. Les opportunistes cherchent à tirer profit de cette incertitude. Il est difficile de séparer les uns des autres. Il se peut que les banques profitent de la situation, mais les gouvernements de la zone euro leur donnent toute possibilité de le faire.

2.13 À la lumière de ce qui précède et compte tenu de la gravité des conséquences possibles pour tous les citoyens d'une dette souveraine hors de contrôle, le CESE attend de l'UE qu'elle joue un rôle de chef de file à l'échelle mondiale dans la gestion future de la dette souveraine.

3. Contenu essentiel du règlement

3.1 La proposition couvre les actions et les dérivés sur actions, les obligations souveraines et les dérivés sur obligations souveraines, ainsi que les contrats d'échange sur risque de crédit relatifs à des émetteurs souverains.

3.2 La proposition prévoit des obligations de transparence applicables aux personnes physiques ou morales (ci-après: *personnes*) qui détiennent des positions courtes nettes sur des actions ou sur des obligations souveraines admises à la négociation dans l'UE, ainsi qu'à celles qui détiennent, en raison d'un contrat d'échange sur risque de crédit, des positions importantes à l'égard de la dette souveraine de l'UE.

3.3 Pour les actions, un modèle de transparence à deux niveaux est proposé: à partir d'un certain seuil, les positions doivent faire l'objet d'une notification non publique aux autorités de régulation; au-delà d'un seuil plus élevé, le marché doit en être informé.

3.4 Au premier niveau, le seuil proposé est un pourcentage égal à 0,2 % du capital en actions émis. Au niveau supérieur, le seuil serait de 0,5 %.

3.5 En ce qui concerne la dette souveraine de l'UE, une déclaration non publique est requise en cas de:

- positions courtes nettes importantes sur la dette souveraine,
- positions non couvertes importantes sur un CDS relatif à une dette souveraine.

3.6 L'obligation de notification s'applique également aux positions courtes découlant de la négociation de gré à gré ou constituées au moyen de dérivés tels qu'options, contrats à terme, etc.

3.7 Par ailleurs, une obligation de marquage des ordres de vente à découvert sur l'ensemble des plateformes est proposée afin de permettre la publication quotidienne des informations sur le volume des ventes à découvert exécutées sur chaque plateforme.

3.8 Les personnes qui vendent des actions ou des obligations souveraines à découvert doivent, au moment de la vente, les avoir empruntées ou avoir conclu un accord leur permettant de les emprunter ou bien, avoir pris d'autres dispositions pour s'assurer que l'instrument puisse être emprunté, de sorte que le règlement puisse avoir lieu dans les délais prévus.

3.9 Lorsqu'une personne ayant effectué une vente à découvert n'est pas en mesure de fournir les actions pour le règlement à la date prévue, la plateforme de négociation se charge de racheter les actions pour mener à bien la vente et de récupérer les coûts auprès du vendeur. Le vendeur à découvert devra effectuer des paiements journaliers jusqu'à ce que la vente soit réglée.

3.10 Les délais de règlement diffèrent d'un territoire à l'autre. Globalement, la question du règlement reste à étudier.

3.11 Il peut être nécessaire, dans des circonstances exceptionnelles, d'interdire ou de restreindre les activités de vente à découvert qui, en d'autres temps, seraient légitimes ou ne représenteraient qu'un risque minime. Dans ces cas-là, les autorités compétentes devraient disposer de pouvoirs temporaires leur permettant d'exiger davantage de transparence ou d'imposer des restrictions au marché.

3.12 Sachant que ces mesures ont des conséquences à l'échelle européenne, l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) aura deux rôles essentiels à jouer: coordonner les interventions des États membres et valider les restrictions imposées par chaque État, en ce qui concerne notamment la durée de ces restrictions.

3.13 Lorsqu'une situation a des implications transfrontalières et que l'AEMF estime que les mesures prises par l'autorité compétente ne sont pas appropriées, l'AEMF a le droit d'intervention prioritaire par rapport à l'autorité compétente nationale.

3.14 La Commission se voit conférer le pouvoir de définir plus en détail les critères et les facteurs qui doivent être pris en considération par les autorités compétentes et l'AEMF lorsqu'elles déterminent si des événements ou évolutions défavorables constituent une menace grave pour la stabilité financière ou pour la confiance des marchés.

3.15 Les autorités compétentes peuvent interdire très provisoirement la vente à découvert de différents instruments ou restreindre les transactions d'une autre manière afin de prévenir une baisse incontrôlée du prix. Ce pouvoir de «coupe-circuit» serait utilisé si des critères objectifs sont respectés.

3.16 La proposition confère aux autorités compétentes tous les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer les règles qu'elle instaure. Les États membres devront prévoir des règles relatives aux mesures administratives, aux sanctions et aux mesures pécuniaires nécessaires à la mise en œuvre et à l'application des dispositions de la proposition.

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe»

COM(2010) 365 final

(2011/C 84/08)

Rapporteur: **M. DANDEA**

Corapporteur: **M. PATER**

Le 9 juillet 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«Livre vert - Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe»

COM(2010) 365 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 185 voix pour, 9 voix contre et 8 abstentions.

1. Principales recommandations

1.1 Comme il est précisé dans le **Livre vert – Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe**, les États membres ont toute latitude pour définir les bases de leurs systèmes de sécurité sociale; ils sont pleinement responsables de cette définition et partant, de la conception et des performances de leurs systèmes de retraite. Pour autant, le CESE estime qu'une approche coordonnée au niveau de l'UE peut contribuer à la cohérence et faire en sorte que les systèmes nationaux de retraite soient compatibles avec le pilier social et le pilier emploi de la stratégie Europe 2020, compte tenu du fait que l'emploi est un élément incontournable de la viabilité des systèmes de retraite. Il y a lieu que les observations formulées par le CESE soient considérées comme un tout et non sélectionnées séparément.

1.2 La réforme des systèmes de retraite est une question qui se décide à l'échelle nationale, en prenant en considération la situation particulière et l'histoire du pays et dans l'optique de garantir un système de retraite adapté et viable. La réglementation de l'UE ne doit ni encourager ni pénaliser – que ce soit directement ou indirectement – aucun type spécifique de réforme des retraites. Dans ses avis de 2000 et 2004 ⁽¹⁾, le CESE insistait sur la nécessité de laisser ce champ aux partenaires sociaux. Malgré les différences de taille que l'on relève entre les systèmes nationaux de retraite, le CESE estime que ceux-ci présentent suffisamment de caractéristiques communes qui, sans outrepasser les compétences de l'Union européenne dans le domaine des régimes de retraite par capitalisation, pourraient faire l'objet de mesures au niveau européen, allant de la coordination des politiques à la réglementation.

1.3 Les propositions du livre vert doivent être replacées dans le contexte global de l'économie sociale de marché. La crise pénalise la croissance, l'emploi et les retraites. L'Union accomplirait sa mission de soutien en mettant en place dans le même temps une politique structurée en faveur de la relance visant à l'augmentation d'une croissance axée sur la qualité au moyen d'une politique d'emploi active, de la formation professionnelle, d'investissements et d'innovation, promouvant ainsi la création de plus d'emplois décents qui stabiliseraient les régimes Pay-as-you-go existants dans les États membres. Ces régimes sont de puissants amortisseurs des crises. Avant un éventuel passage des régimes de retraites basés entièrement sur la solidarité aux systèmes mixtes (Pay-as-you-go et fonds de pension), les États membres, au motif notamment que les régimes par répartition fondés sur la solidarité alourdissent les déficits des comptes publics, devraient garder à l'esprit le fait que les régimes de retraite par capitalisation ne seraient pas à même d'aider les populations à surmonter les effets des crises économiques, mais au contraire qu'ils pourraient souffrir à chaque crise financière et boursière.

1.4 Conséquence des faibles taux de natalité et de l'augmentation de l'espérance de vie, la population européenne vieillit. Le CESE convient que les projections démographiques devraient être analysées et être contrôlées de manière régulière afin de permettre d'ajuster de manière adéquate et en temps voulu les systèmes de retraite en fonction de la situation. Toutefois, il y a lieu d'envisager et d'utiliser avec circonspection ces prévisions, notamment celles qui se rapportent aux dépenses publiques à venir dans le secteur des retraites, car elles peuvent reposer sur des hypothèses dont bon nombre ont une évolution difficile à prévoir sur le long terme ⁽²⁾. Ainsi, bien qu'elle soit fondée sur

⁽¹⁾ Avis du CESE: JO C 14, du 16.1.2001, p. 50 et JO C 157 du 28.6.2005, p. 120.

⁽²⁾ On a ainsi pu constater que les prévisions portant sur l'année 2010 réalisées en l'an 2000 par l'OCDE, Eurostat et même les Nations unies n'ont pas été corroborées par l'évolution réelle.

les connaissances des meilleurs experts, rien ne permet d'être certain de l'exactitude de l'hypothèse d'Eurostat selon laquelle l'espérance de vie augmentera de sept ans dans l'UE au cours des quarante prochaines années. Un nouvel accroissement de l'espérance de vie pourrait être influencé par des changements de conditions de travail et de vie. Pour le CESE, les propositions de la Commission dans son livre vert qui sont essentiellement fondées sur la question démographique, et des projections dérivées à 50 ans, omettent de considérer que la crise affecte plus les systèmes de retraites par le manque d'emplois et d'investissements que par la démographie.

1.5 Le CESE est sceptique face à l'idée qu'un simple relèvement de l'âge de départ à la retraite pourrait résoudre les problèmes liés aux défis démographiques. Il est plutôt d'avis qu'une telle mesure pourrait faire basculer des millions de personnes âgées sous le seuil de pauvreté, en particulier parmi les femmes. Il convient de relever l'âge réel de départ à la retraite à l'âge légal de départ à la retraite grâce à des mesures encourageant le prolongement de la vie professionnelle accompagnées d'une politique efficace en matière de croissance et d'emploi. Seule une véritable politique de «vieillessement actif», visant à accroître la participation au perfectionnement et à la formation tout au long de la vie peut augmenter durablement les taux d'emploi des personnes âgées, qui se retirent prématurément de la vie active en raison de problèmes de santé, d'une intensité de travail élevée, de licenciement prématuré, de l'insuffisance des mesures de remise à niveau ou du manque d'opportunités permettant de réintégrer le marché du travail. En outre, relever l'âge légal de départ à la retraite peut avoir pour effet d'accroître la pression exercée sur les autres piliers de la sécurité sociale⁽³⁾, notamment les pensions d'invalidité ou le revenu minimum, comme cela a été le cas dans certains États membres, rendant illusoire les avancées en matière d'assainissement des finances publiques, il faut donc envisager cela sur une base volontaire.

1.6 Un mécanisme de relèvement automatique de l'âge de départ à la retraite, en fonction soit de l'allongement de l'espérance de vie, soit de l'évolution démographique, est estimé dangereux pour la société dans son ensemble et n'est donc pas soutenu par le CESE. La plupart d'entre eux relève automatiquement l'âge de départ à la retraite en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie et d'autres paramètres de l'économie ou du marché du travail. Des décisions aussi fondamentales concernant les conditions de vie devraient revenir aux parlements, se prononçant à l'issue d'un vaste débat public incluant les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes importantes, et non à des ordinateurs. En outre, tout État membre mettant en place ce mécanisme devrait tenir compte du fait que même si elle diminue la pression exercée par la population contre les réformes, cette démarche pourrait, en l'absence de réelles possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés, déplacer le soutien financier accordé à ces travailleurs vers d'autres piliers de la sécurité sociale. Dès lors, appliquer de but en blanc ce mécanisme aux régimes de retraite en vue d'assurer l'adéquation et la pérennité des retraites s'avérerait un échec en regard des avantages escomptés.

⁽³⁾ Ce phénomène s'est produit au cours des dix dernières années dans certains États membres. Eurostat, Population et conditions sociales, Statistiques en bref, 40/2009.

1.7 Tous les régimes sont touchés par la crise économique actuelle mais de manière différente, qu'ils soient fondés sur le système de répartition ou de capitalisation. Il y a lieu de souligner que la mise en place des régimes obligatoires de retraite par capitalisation par certains États membres dans les années 1990 a été considérée comme un moyen de prévenir les risques auxquels le vieillissement de la population exposait les retraites, notamment en ce qui concerne leur viabilité et leur adéquation. La crise financière et ses répercussions démontrent que les régimes obligatoires de retraite par capitalisation sont exposés à des risques financiers spécifiques. Néanmoins, les régimes par répartition sont également touchés par la crise économique et le phénomène de vieillissement, à cause de la réduction de la masse salariale totale. Il ne fait désormais plus de doute que tous les régimes de retraite, quel que soit leur mode de financement, subissent les effets des crises économiques comme du vieillissement de la population, mais de manière différente. Une bonne gestion et supervision de ces régimes et une bonne politique économique sont donc nécessaires pour réduire considérablement les risques qui menacent leur durabilité. Malgré la diversité des systèmes de retraite dans l'UE, les réflexions entreprises pour garantir leur adéquation et leur pérennité doivent adopter une approche globale. Le CESE est pour sa part convaincu que les régimes par répartition obligatoires doivent continuer à jouer un rôle fondamental s'agissant de garantir les retraites futures, et il estime dès lors qu'ils doivent faire l'objet d'une attention particulière, afin d'inverser la tendance à la réduction des taux de remplacement observée dans de nombreux États membres de l'UE.

1.8 À l'heure où la population vieillit, le succès de l'entreprise visant à assurer la viabilité des finances publiques dépendra des efforts déployés par l'UE dans les domaines clés suivants: soutenir l'emploi, en termes quantitatifs et qualitatifs; accroître la productivité et les performances économiques; encourager la flexibilité sur le marché du travail, l'apprentissage tout au long de la vie, l'immigration et l'intégration des immigrés. Pour le CESE, les recommandations de la Commission devraient proposer de travailler sur une notion d'emploi pour tous, avec qualité de l'emploi, pour tous les âges, et en particulier pour l'inclusion des jeunes dans le marché de l'emploi, la promotion du vieillissement actif et la participation au perfectionnement et à la formation tout au long de la vie. Ce que les citoyens attendent, c'est de travailler mieux et tous, dès maintenant. Cela signifie qu'il est essentiel de créer les bonnes conditions permettant de générer de nouveaux emplois.

1.9 Le CESE souligne que tout système de retraite doit être crédible et approprié, ce qui veut dire qu'il faut chercher et utiliser de nouvelles ressources financières afin de garantir un équilibre entre les générations. Le respect de ces deux critères est essentiel pour que les générations futures contribuent au système de retraite, ce qui est une condition sine qua non pour rendre les régimes de retraite viables à long terme. Les systèmes de retraite doivent être transparents. Il faut notamment que les informations et les statistiques relatives à leur fonctionnement ainsi qu'aux droits des participants soient accessibles et compréhensibles. La formation à la culture financière devrait être intégrée dans les programmes scolaires.

1.10 Le CESE exhorte les États membres et la Commission à faire de l'égalité entre les hommes et les femmes une réalité. Il conviendrait de réexaminer les différences entre les âges de départ à la retraite des hommes et des femmes. Associé à un départ à la retraite plus précoce de ces dernières, le

lien étroit entre les prestations et les caractéristiques démographiques expose les femmes à un risque plus élevé de se retrouver avec un faible revenu dans leurs vieux jours. Ces éléments augmentent le risque déjà plus important qu'elles encourent de toucher une pension de retraite plus faible en raison des salaires plus bas qu'elles perçoivent (écarts de rémunération entre les hommes et les femmes), de leurs congés parentaux plus longs et du risque accru pour elles de se retrouver au chômage de longue durée. Leurs carrières sont également plus instables. En ce sens, il est important d'éviter qu'elles soient déconnectées du marché du travail pendant de longues périodes. Par exemple, l'amélioration des services d'accueil pour les enfants et les personnes âgées peut aider de manière considérable de nombreuses femmes à entrer sur le marché de l'emploi et à y rester. Le CESE insiste auprès des États membres pour qu'ils mettent en œuvre de véritables politiques pour remédier à ces problèmes.

1.11 Le CESE réaffirme que la retraite n'est pas, comme le dit le Livre vert, une «récompense», mais plutôt une forme de salaire différé ou d'épargne, quel que soit le type de système. Les retraités forment une catégorie socio-économique très importante, il convient de ne pas les considérer comme un fardeau, mais bel et bien comme des acteurs économiques de premier plan représentant en moyenne 25 % de la population, qui alimentent la demande globale de l'économie.

1.12 Il convient de considérer que, même dans les États membres où existe la répartition, les régimes de retraite par capitalisation sur base volontaire ne pourront être abondés par les seuls salariés en capacité d'épargner. Dans le cas des systèmes obligatoires de retraite par capitalisation, il faut éviter que la généralisation de ces systèmes et le glissement partiel des systèmes par répartition vers la capitalisation ne créent des inégalités et ne compromettent le revenu des futurs retraités.

1.13 Il y a lieu de considérer l'adéquation et la durabilité des pensions comme une priorité, tant du point de vue macroéconomique que d'un point de vue social. En raison de l'importance de cette question pour l'économie, les autorités responsables devraient penser à chercher des financements alternatifs aux prélèvements sur les revenus du travail ou des modalités permettant de les compléter pour contribuer au financement des régimes de pension.

1.14 La Commission devrait encourager les États membres à réformer les régimes nationaux de retraite en vue d'en garantir l'adéquation, la viabilité et la sécurité avec une participation et un engagement forts des partenaires sociaux.

2. Réponses aux questions posées par la Commission européenne

2.1 *Comment l'Union européenne peut-elle aider les États membres à rendre leurs systèmes de retraite plus adéquats? L'UE devrait-elle mieux définir ce qu'implique un revenu de retraite adéquat?*

2.1.1 La Commission devrait avant tout donner une définition des principes directeurs de l'adéquation au niveau de l'UE. La retraite doit procurer sécurité matérielle et dignité. Il existe un grand nombre d'instruments européens sur lesquels les États

membres peuvent s'appuyer. Il s'agit notamment de la méthode ouverte de coordination, du pacte de stabilité et de croissance, et de la stratégie de Stockholm⁽⁴⁾. De même, le TFUE permet l'adoption au niveau de l'UE de réglementations relatives à la sécurité sociale et aux régimes de retraite. Le CESE est conscient de la difficulté d'élaborer des réglementations à l'échelle européenne. Néanmoins, la Commission pourrait évaluer, et le cas échéant revoir le cadre réglementaire existant en particulier en ce qui concerne la capitalisation, au moins dans les domaines suivants:

- les aspects prudentiels des placements dans les régimes de retraite par capitalisation;
- les questions liées aux sexes dans le cadre des régimes de retraite par capitalisation;
- la solvabilité de tous les régimes de retraite par capitalisation;
- les frais de fonctionnement des régimes de retraite par capitalisation; et
- les systèmes de garantie pour les régimes de retraite gérés par des entités privées.

2.1.2 L'évaluation devrait notamment examiner l'essor des systèmes obligatoires de retraite par capitalisation gérés par des entités privées dont le choix se fait sur base individuelle, que certains États membres ont commencé à mettre en place à la fin des années 1990. La réglementation européenne existante est fondée sur les expériences des pays qui n'ont pas introduit ce type de solutions dans leurs systèmes de retraite. C'est pourquoi la Commission devrait se pencher en particulier sur les systèmes obligatoires de retraite par capitalisation, en passant en revue:

- le traitement des actifs de ces régimes du point de vue des finances publiques;
- la maîtrise du risque de change;
- l'assurance d'une surveillance appropriée, afin de garantir une sécurité adéquate de ces régimes qui bénéficient dans une certaine mesure de garanties de la part des pouvoirs publics.

Le CESE conseille de faire preuve de prudence au moment de réformer, car le transfert à des systèmes par capitalisation d'une partie des cotisations perçues actuellement par les systèmes par répartition ne doit pas affaiblir encore davantage ces derniers, afin de garantir un bénéfice réel pour les futurs retraités. L'absence d'une réglementation efficace entraîne un risque financier accru, tout particulièrement en temps de crise économique. Les investissements des fonds de pension devraient tenir compte de la nécessité d'une allocation des actifs fondée sur l'ensemble du cycle de vie.

⁽⁴⁾ Conclusions du Conseil de mars 2001.

2.1.3 Le CESE estime que, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, le Comité de la protection sociale et son sous-groupe «Indicateurs» pourraient, avec l'appui du Comité de la politique économique et de son groupe de travail sur le vieillissement, compléter et améliorer les instruments destinés à évaluer l'incidence potentielle du vieillissement de la population sur la viabilité des finances publiques et la décence des retraites. Les calculs du risque de pauvreté pour les ménages de retraités qui s'appuient sur la méthode générale d'Eurostat ne permettent pas de mettre en lumière de manière adéquate l'exposition des retraités à la pauvreté, compte tenu de la structure de revenus et de dépenses différente qui caractérise ces ménages. Il serait opportun de concevoir une meilleure méthode permettant d'estimer l'exposition des retraités à la pauvreté. Cette méthode permettrait aussi de suivre l'adéquation du revenu de retraite. Il convient de procéder à davantage d'estimations statistiques pour évaluer l'adéquation des retraites à la lumière de leur capacité à prévenir la pauvreté chez les personnes âgées et à garantir un niveau de vie décent aux retraités, qui leur permette de participer à la vie publique, sociale et économique⁽⁵⁾. Quoi qu'il en soit, c'est au niveau national que doit être déterminée l'adéquation des retraites.

2.2 *Le cadre pour les retraites qui existe actuellement au niveau de l'UE est-il suffisant pour garantir la viabilité des finances publiques?*

2.2.1 Le cadre européen pour les retraites est centré sur le suivi des dépenses futures sur la base de règles convenues. Cette méthode pousse les décideurs politiques à se préoccuper essentiellement de l'horizon de leurs prévisions. Le CESE souligne qu'il est crucial d'assurer le suivi du niveau général des engagements des systèmes de retraite. C'est pourquoi il pourrait être opportun de compléter le cadre actuel par le suivi du passif implicite des retraites et l'établissement de rapports concernant cet aspect, en s'appuyant sur une méthodologie validée.

2.2.2 L'on pourrait envisager de revoir les règles du pacte de stabilité et de croissance pour s'assurer que soient reflétés de manière appropriée les résultats des réformes (y compris le passage des systèmes de retraite fonctionnant exclusivement par répartition à des systèmes de retraite par capitalisation partielle) qui entraînent des modifications dans le financement des systèmes de retraite et ce faisant augmentent les passifs implicites et diminuent les passifs explicites. Si cette approche prévalait, de telles réformes, qui visent à résoudre les défis de viabilité à long terme, ne seraient pas pénalisées sur le court terme en raison d'une dette publique explicite plus élevée.

2.2.3 Néanmoins, le fait de promouvoir aujourd'hui des réformes effectives basées sur les prévisions pour 2060 peut avoir pour effet de ne pas réaliser l'objectif de l'adéquation et de la viabilité des pensions. Le CESE recommande de compléter les systèmes obligatoires de retraite par répartition, au cas par cas, par des fonds régulateurs, afin d'éviter que des ajustements rapides n'affectent les plus vulnérables.

2.2.4 Le CESE considère que la question posée par la Commission peut induire le grand public en erreur. Il est essen-

tiel de garantir la viabilité des finances publiques. Cela doit être fait au niveau national et exige de prendre en considération bien d'autres aspects que les seuls systèmes de retraite.

2.3 *Comment parvenir à relever l'âge effectif de départ à la retraite et comment l'augmentation de l'âge ouvrant droit aux prestations de retraite pourrait-elle y contribuer? Faut-il introduire dans les systèmes de retraite des mécanismes d'ajustement automatique à l'évolution démographique en vue d'équilibrer le temps passé au travail et le temps passé à la retraite? Quel rôle l'UE pourrait-elle jouer à cet égard?*

2.3.1 D'ici 2020, l'âge légal de départ à la retraite sera de 65 ans dans la plupart des États membres. Selon les données d'Eurostat, l'âge effectif moyen de départ à la retraite s'établissait à 61,4 ans en 2008⁽⁶⁾. Or le taux d'emploi des personnes dans la tranche d'âge 55 à 64 ans demeure encore faible, tournant autour de 40 %. Des initiatives pour créer des emplois pour les travailleurs âgés, pour modifier l'attitude des employeurs envers cette classe d'âge et pour modifier l'attitude des travailleurs âgés eux-mêmes ainsi que des initiatives pour créer les conditions propices à un vieillissement actif sont nécessaires, étant donné que la mise en place de mécanismes d'ajustement automatique pour l'âge de départ à la retraite menant à une augmentation de l'âge légal de départ à la retraite ferait basculer des millions de travailleurs vers d'autres piliers du système de protection sociale (c'est-à-dire allocations de chômage, pension d'invalidité ou revenu minimum garanti), le risque de pauvreté de cette catégorie augmentant alors en flèche. Le CESE estime que les politiques de soutien à l'emploi devraient être une priorité dans l'UE. Le défi démographique appelle en priorité une réponse ciblée sur la politique de croissance et le développement de l'emploi.

2.3.2 Il est indispensable de promouvoir, dans le cadre de l'actuelle stratégie Europe 2020, des initiatives d'envergure européenne visant à donner aux travailleurs la possibilité de travailler. Les États membres devraient favoriser l'employabilité et créer des conditions permettant aux entreprises de créer des emplois et aux salariés de continuer à occuper un emploi s'ils le souhaitent. La promotion d'un allongement de la vie professionnelle exige des efforts conjoints de la part de l'État, des employeurs et des particuliers. Les employeurs ont besoin d'un soutien ferme pour proposer davantage de postes aux travailleurs âgés qui se retirent prématurément de la vie active en raison de problèmes de santé et des conditions de travail, d'une intensité de travail élevée, de licenciement prématuré, ainsi que de l'insuffisance des mesures de remise à niveau ou du manque d'opportunités permettant de réintégrer le marché du travail. Il conviendrait également d'encourager et d'inciter les personnes âgées à améliorer leur employabilité et à rester actives sur le marché du travail. Le droit à la retraite étant un droit fondamental, tout relèvement automatique de l'âge légal de départ à la retraite ne saurait dès lors être envisageable. Le CESE note que la question de l'âge légal de départ à la retraite est une problématique indépendante, distincte de celle de la durée de cotisation ou de versements.

⁽⁵⁾ Les régimes privés de retraite, Commission européenne, 2009, page 5.

⁽⁶⁾ Eurostat, MISSOC, Ageing Report, 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and the Social Protection Committee (Rapport sur le vieillissement, Rapport intermédiaire 2010 sur les retraites établi conjointement par le Comité de la politique économique et le Comité de la protection sociale).

2.3.3 On peut se demander si, en matière de départ à la retraite, un simple relèvement de l'âge légal peut augmenter l'âge réel de ce départ. Ce serait certainement le cas si des politiques actives du marché de l'emploi, des relations patronat-syndicat appropriées, des stratégies en matière de vieillissement actif et des mesures destinées à renforcer la solidarité dans les systèmes de retraite n'étaient pas mises en œuvre. Seule une politique volontaire de «vieillessement actif», favorisant le perfectionnement et la formation tout au long de la vie, est susceptible d'augmenter l'emploi des séniors.

2.3.4 Le CESE est convaincu que les mécanismes d'ajustement automatique ne peuvent pas remplacer une décision politique classique. Les décisions fondamentales concernant les conditions de vie de la population doivent revenir aux parlements se prononçant à l'issue d'un vaste débat public. S'ils étaient mis en œuvre, les ajustements automatiques risqueraient de combiner de manière inappropriée des extensions des périodes d'emploi et de retraite. Dans le passé, l'évolution de l'espérance de vie est allée de pair avec une scolarité et une retraite plus longues, et une réduction de la durée d'activité. Le relèvement de l'âge de la retraite ne doit pas être une mesure isolée, mais doit s'accompagner de mesures destinées à améliorer les possibilités d'emploi pour les personnes proches de l'âge de la retraite.

2.4 *Comment la stratégie «Europe 2020» pourrait-elle être utilisée pour promouvoir l'allongement de la vie active ainsi que ses avantages pour les entreprises et lutter contre la discrimination liée à l'âge sur le marché du travail?*

2.4.1 Allonger la durée de la vie active concerne tous les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les partenaires sociaux doivent être associés aux initiatives visant à faire passer le taux d'emploi à 75 % de la population active. Le CESE considère qu'une approche spécifique est nécessaire pour relever le défi qui consiste à augmenter le taux d'emploi de la classe d'âge 55-64 ans. Le CESE recommande que les États membres définissent un objectif négocié avec les partenaires sociaux pour cette tranche d'âge dans leurs programmes nationaux de réforme.

2.4.2 Par le passé, le CESE a émis des recommandations détaillées à l'attention de l'UE et des États membres ⁽⁷⁾ concernant les politiques encourageant l'allongement de la vie active. Outre les mesures en faveur de la formation professionnelle tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail, les incitations financières à rester dans la vie active y compris pour les travailleurs indépendants et le changement d'attitude des entreprises vis-à-vis des salariés âgés, il convient également d'appuyer les mesures suivantes pour offrir de nouveaux choix aux travailleurs âgés:

- modifier la réglementation qui, dans certains États membres, ne permet pas de cumuler salaire et pension pour les retraités ou les bénéficiaires de pensions d'invalidité qui souhaitent travailler;

- introduire un système de bonus pour encourager les travailleurs à continuer à travailler au-delà de l'âge légal de départ à la retraite: les avantages acquis une fois atteint l'âge de la retraite devraient être plus attractifs que ceux qui l'ont été auparavant;

- encourager les États membres à travailler avec les partenaires sociaux sur la question de la pénibilité des emplois;

- proposer aux personnes à la recherche d'un emploi des mesures globales de conseil et d'accompagnement ainsi que des mesures de réadaptation en vue d'une réinsertion durable dans le marché de l'emploi;

- mettre en œuvre des mesures socialement acceptables incitant à différer l'âge du départ à la retraite et, lorsque cela est possible, développer des modèles attrayants facilitant le passage de la vie active à la retraite;

- mesures atténuant la charge de travail physique et mentale et permettant ainsi aux salariés de rester plus longtemps dans la vie active;

- encourager les travailleurs âgés à améliorer leurs compétences;

- sensibiliser les travailleurs âgés et les entreprises, notamment les PME, à une gestion du personnel innovante ainsi qu'à une organisation du travail favorable aux premiers ⁽⁸⁾.

2.4.3 Les politiques encourageant l'allongement de la vie active devraient aussi s'attaquer au problème de l'entrée des jeunes sur le marché du travail, qui intervient beaucoup plus tard que pour les générations précédentes. Allonger la durée de la vie active suppose aussi d'agir sur le chômage, en particulier le chômage de longue durée, et de prendre des mesures à l'égard des interruptions de carrière, qu'elles soient imputables à une grossesse, au temps pris pour s'occuper d'un parent dépendant, ou à un handicap temporaire.

2.5 *Comment conviendrait-il de modifier la directive sur les institutions de retraite professionnelle pour améliorer les conditions d'exercice de l'activité transfrontalière?*

2.5.1 La Commission affirme dans son rapport ⁽⁹⁾ sur la mise en œuvre de la directive sur les institutions de retraite professionnelle (IRP) qu'il n'y a aucune raison d'en modifier les dispositions à ce stade. Si, une fois le fonctionnement de la directive évalué, il s'avère nécessaire de procéder à sa révision, le CESE

⁽⁷⁾ Avis du CESE (JO C 157, du 28.6.2005, p. 120).

⁽⁸⁾ Avis du CESE JO C 256 du 27.10.2007, p. 93 et JO C 228 du 22.9.2009, p. 24.

⁽⁹⁾ COM(2009) 203 final.

estime qu'il faudrait se pencher sur l'ambiguïté qui entoure l'expression «marchés européens de capital-risque» car elle pourrait entraîner des risques pour les fonds de pensions et leurs affiliés. Il y a lieu de clarifier les aspects prudentiels, et de limiter le droit des fonds à investir des capitaux dans des instruments financiers à risque.

2.5.2 Le CESE prend note de la possibilité de voir émerger des régimes complémentaires de retraite **volontaires** et individuels à gestion privée, fonctionnant parallèlement aux systèmes de retraite actuels. La possibilité de garanties européennes pourrait être examinée dans ce contexte afin de bénéficier aux travailleurs transfrontaliers. La demande et la possibilité de développer des comptes individuels paneuropéens de retraite **pour les travailleurs mobiles** (à l'image des comptes individuels de retraite en place aux États-Unis ou d'un système analogue (IKE) qui existe en Pologne) pourraient être étudiées, notamment sous l'angle des principes de fonctionnement, de contrôle et de suivi. À cet égard, la Commission pourrait aussi envisager de recourir au 28^e régime, tel que proposé par le rapport Monti et recommandé par le CESE ⁽¹⁰⁾.

2.6 *Quels devraient être les régimes concernés par des mesures prises par l'Union européenne pour lever les obstacles à la mobilité?*

L'Union devrait-elle se pencher à nouveau sur la question des transferts ou des normes minimales en matière d'acquisition et de maintien de tous les types de droits à pension ainsi qu'un service de suivi de l'évolution de ces droits constitueraient-ils une meilleure solution?

2.6.1 Les règlements européens relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale se sont avérés extrêmement utiles pour protéger les travailleurs mobiles. Ils ont renforcé le principe de l'accumulation des droits à pension pour les périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre. L'on pourrait examiner l'application du même principe, adapté à tous les régimes complémentaires de retraite par capitalisation, qu'ils soient professionnels ou individuels. Le CESE estime que la possibilité d'une accumulation transfrontalière de droits à versement de retraite dans le cadre des régimes par capitalisation devrait être examinée.

2.6.2 Le CESE demande à la Commission d'évaluer l'option consistant à définir un cadre de base au niveau de l'UE pour l'accumulation et le maintien transfrontaliers de tous les droits à pension. Il estime cependant que cela paraît difficilement compatible avec la liberté de choix des États membres. Si un règlement de ce type était adopté au niveau de l'UE, un service de suivi de l'évolution de ces droits coordonné à l'échelon européen pourrait s'avérer judicieux. De même, à l'intérieur des pays, la mobilité des marchés européens du travail requiert la mobilité des droits à pension entre les employeurs. Toute réglementation européenne devrait refléter la diversité croissante des règles en la matière. La mobilité transfrontalière des travailleurs devrait être encouragée en supprimant les barrières à la mobilité, en particulier les charges fiscales et administratives,

pour tous les droits à pension accumulés dans le cadre des régimes volontaires de retraite par capitalisation.

2.7 *La législation européenne actuelle doit-elle faire l'objet d'une révision qui garantisse une réglementation et une supervision cohérentes des régimes de retraite par capitalisation (c'est-à-dire financés par un fonds d'actifs) et de leurs produits? Si oui, quels sont les éléments à revoir?*

Comment la réglementation européenne ou un code de bonnes pratiques pourraient-ils aider les États membres à aboutir à un meilleur équilibre entre les risques, la sécurité et l'accessibilité financière pour les épargnants et pour les institutions de retraite?

2.7.1 La Commission constate que les règlements européens relatifs aux régimes de retraite par capitalisation sont fragmentaires et mal adaptés. Le CESE presse la Commission d'étudier, et le cas échéant, d'envisager la possibilité de réglementer les phases d'accumulation et de liquidation de ces régimes à l'échelle européenne, en analysant les éléments suivants:

- les aspects prudentiels du placement;
- les aspects homme/femme;
- la solvabilité;
- les coûts;
- la non-discrimination dans l'accès au régime (couverture);
- les garanties pour les droits à pension acquis;
- les exigences minimales concernant les informations communiquées aux particuliers couverts par le régime;
- les systèmes de garantie ou de rendement minimum; et
- la supervision.

2.7.2 Dans le cas de nombreux régimes de retraite par capitalisation à cotisations définies, les risques sont supportés dans une large mesure par les affiliés. Les frais de fonctionnement de ces régimes sont aussi élevés. Le CESE juge nécessaire d'évaluer et, le cas échéant, de réglementer, à l'échelle européenne, certains aspects des régimes de retraite par capitalisation. D'après le rapport 2010 du Comité de la politique économique sur le vieillissement de la population, ces régimes de retraite joueront dans certains États membres un rôle important en garantissant un revenu décent aux futurs retraités. Des principes européens communs pourraient donc aider les États membres à s'assurer que ces régimes de retraite, gérés par des institutions financières, sont efficaces et fonctionnent au plus près des intérêts des retraités. Les profits des gestionnaires de fonds de pension devraient dépendre de leurs performances et être liés aux avantages financiers perçus par les affiliés des fonds. Un code de bonnes pratiques est utile, mais insuffisant. Les systèmes de liquidation des régimes par capitalisation obligatoires constituent également un défi qui doit être discuté et analysé plus avant dans le cadre de la MOC.

⁽¹⁰⁾ JO C 21 du 21.1.2011, p. 26.

2.8 Quelles devraient être les caractéristiques d'un régime de solvabilité équivalent pour les fonds de pension?

2.8.1 La directive «Solvabilité II» porte essentiellement sur l'assurance-vie et autres activités d'assurance et par conséquent ne peut pas s'appliquer aux produits de retraite. Le CESE estime cependant qu'elle pourrait constituer un bon exemple pour concevoir un système similaire pour les retraites par capitalisation, compte tenu de la nature particulière des produits de retraite et de ce qui les distingue des produits d'assurance.

2.8.2 Un système général pour la solvabilité des systèmes de pension à l'échelle nationale, coordonné au niveau de l'UE, pourrait bien être la meilleure solution pour garantir la solvabilité de tous les régimes de retraite par capitalisation, quelle que soit leur structure. Un régime de solvabilité d'un type similaire devrait couvrir au moins les aspects suivants:

- surveiller les passifs potentiels;
- surveiller la solvabilité et le niveau des réserves des systèmes obligatoires de retraite par capitalisation;
- surveiller le niveau de financement et les risques potentiels pour les régimes professionnels de retraite;
- créer, au niveau national, une entité pour garantir la solvabilité des régimes de retraite professionnels ⁽¹¹⁾.

2.9 La protection prévue par la législation européenne en cas d'insolvabilité de l'entreprise d'affiliation devrait-elle être renforcée? Si oui, comment?

2.9.1 Les régimes professionnels de retraite et les régimes par capitalisation obligatoires, là où ils existent, joueront un rôle dans la garantie d'un revenu décent aux retraités. Le CESE considère que l'UE devrait exiger que les États membres réglementent la mise en place de mécanismes de garantie (sous forme de fonds spéciaux) afin de protéger le futur revenu de retraite.

2.10 Y a-t-il lieu de moderniser les exigences minimales actuelles concernant les informations à fournir sur les produits de retraite (comparabilité, normalisation, clarté, etc.)?

L'UE devrait-elle élaborer une stratégie commune relative aux options par défaut en matière de participation et de choix de placement?

2.10.1 Les produits de retraite par capitalisation sont complexes et le choix et la responsabilité en incombent de plus en plus aux individus. Dans ce contexte, le CESE considère que l'UE devrait garantir une amélioration du cadre réglementaire au niveau national afin qu'il couvre tous les régimes de pension. Une approche commune au moyen de lignes directrices à l'échelle de l'UE s'impose pour ce qui est du choix de placement et des exigences minimales concernant les informations à fournir par les institutions de retraite (notamment en matière de risques pour les affiliés).

2.10.2 La Commission convient que des décisions prises en toute connaissance de cause par les particuliers constituent un facteur permettant d'assurer des retraites adéquates. Le CESE l'invite à proposer une initiative européenne pour accroître le niveau de compréhension des citoyens en matière financière concernant les produits de retraite. Compte tenu de la complexité de la question, la lourde responsabilité de ces choix stratégiques ne peut être portée par les individus seuls et, si elle relève essentiellement des pouvoirs publics, elle doit associer autant que faire se peut les partenaires sociaux.

2.11 Le cadre de coordination stratégique au niveau de l'UE devrait-il être renforcé? Si oui, quels éléments devraient être renforcés pour améliorer la conception et l'application de la politique des retraites selon une approche intégrée? La création d'une plateforme de suivi intégré de l'ensemble des aspects de la politique des retraites constituerait-elle un élément de la solution?

2.11.1 À l'heure actuelle, le cadre de coordination politique à l'échelle européenne est relativement fragmentaire. Le CESE accueille favorablement l'idée de la Commission d'une plateforme de suivi commun de l'ensemble des aspects des retraites qui rassemblerait les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, la société civile et le secteur des retraites. La plateforme devrait permettre de comparer les situations des États membres et le niveau de vie des retraités grâce à des batteries d'indicateurs.

2.11.2 Une plateforme commune de suivi de tous les aspects de la politique des retraites, y compris l'adéquation, la couverture, le risque de pauvreté, la stabilité financière, les investissements, les risques et la solvabilité, exigerait des données actualisées et fiables. Il serait donc indispensable de mettre au point une méthodologie européenne concernant les statistiques des retraites, en associant les partenaires sociaux et autres acteurs concernés au premier chef. Des outils analogues devraient aussi être conçus pour suivre les passifs potentiels des régimes de retraite en vigueur à l'échelle nationale.

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Sur le modèle de la «Pension Benefit Guaranty Corporation» en place aux États-Unis.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine»

COM(2010) 490 final

(2011/C 84/09)

Rapporteur unique: **M. Pedro NARRO**

Le 23 septembre 2010 et le 7 octobre 2010, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément à l'article 43, deuxième alinéa, 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 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine»

COM(2010) 490 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 159 voix pour, 3 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE approuve l'initiative de la Commission européenne de modifier pour la seconde fois la directive 2001/112 afin de l'adapter à la norme générale du Codex Alimentarius pour les jus de fruits et nectars. Le CESE estime cependant que ce processus de mise en conformité ne devrait pas se limiter à modifier de manière discrétionnaire quelques aspects très spécifiques de la directive, mais qu'il devrait s'appliquer globalement à tous les paragraphes de la réglementation européenne susmentionnée.

1.2 Le fait d'interdire l'addition de sucres aux jus de fruits constitue une mesure appropriée pour favoriser la prévention de l'obésité. Cependant, le CESE ne partage pas la proposition selon laquelle il faudrait également rendre obligatoire la mention «sucré» sur les étiquettes des nectars. Cette mesure, qui pourrait induire le consommateur en erreur et créerait une discrimination flagrante par rapport à d'autres produits, ne figure pas dans le Codex Alimentarius.

1.3 Le CESE regrette que la proposition de directive omette, au point portant sur les ingrédients autorisés, la possibilité d'ajouter au jus d'orange jusqu'à 10 % de jus de mandarine. Cette technique, communément utilisée dans le monde entier, est autorisée par la norme du Codex Alimentarius sur laquelle la directive tente de s'aligner, et devrait donc apparaître dans cette dernière.

1.4 Dans sa formulation, le point 2 de l'annexe II devrait mentionner expressément que les fruits destinés à la fabrication de jus et de purées de fruits ont pu être soumis à un traitement après la récolte.

1.5 Le CESE se félicite que la tomate soit incluse dans la liste de fruits destinés à la production de jus de fruits.

1.6 Le CESE se félicite qu'ait été maintenue la double classification/dénomination qui distingue entre les jus de fruits proprement dits (obtenus directement du fruit par pressage ou extraction) et les jus de fruits issus de concentré (obtenus par reconstitution du jus de fruits concentré avec de l'eau potable). Cette différenciation assure une information appropriée du consommateur. Il est important de la préserver et de veiller, en tout cas, à ce que ne soient pas introduites des nuances qui pourraient infléchir l'interprétation de cette double définition.

1.7 Le CESE se félicite que la proposition de la Commission européenne prévoit la possibilité de restitution des arômes pour les jus de fruits obtenus à partir de concentré.

2. Contexte et résumé de la proposition de la Commission

2.1 La Commission européenne propose une deuxième modification de la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine. La directive en voie de modification susmentionnée fixe les dispositions techniques concernant la composition, la dénomination, les caractéristiques de fabrication et l'étiquetage des produits en question.

2.2 La directive 2001/112/CE a connu une première modification avec la directive 2009/106/CE. Cette modification technique avait pour objet d'adapter les normes communautaires à la norme générale du Codex Alimentarius pour les jus de fruits et nectars (Codex Stan 247-2005, qui établit des facteurs de qualité et des exigences en matière d'étiquetage pour les jus de fruits et les produits similaires) et au code de bonnes pratiques de l'Association de l'industrie des jus et nectars de fruits et de légumes de l'UE (AIJN). Les changements consistèrent pour l'essentiel à introduire des valeurs Brix minimales pour 18 jus de fruits reconstitués et purées de fruits reconstituées et à préciser la dénomination de vente à utiliser pour le jus de fruits à base de concentré. La directive devait être transposée au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

2.3 La proposition de directive du Parlement et du Conseil COM(2010) 490, sur laquelle porte le présent avis, constitue une deuxième modification à caractère hautement technique. Tout comme la première adaptation, elle consiste à inclure une série de dispositions de la norme du Codex Alimentarius, conformément au code de bonnes pratiques de l'AIJN. Les principales contributions de la proposition de directive sont les suivantes:

- suppression du sucre de la liste des ingrédients autorisés pour les jus de fruits; l'addition de sucres ou de miel est autorisée, à des fins d'édulcoration, dans les nectars de fruits et certains produits visés à l'annexe III; la dénomination de vente doit comporter la mention «sucré» ou «avec addition de sucres», suivie de l'indication de la quantité maximale de sucres ajoutée;
- simplification des dispositions en matière de restitution des arômes et saveurs;
- inclusion de la tomate dans la liste des fruits destinés à la production de jus de fruits.

2.4 La proposition de directive suivra la procédure législative ordinaire prévue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les États membres devront transposer la présente directive dans leurs législations nationales au plus tard dix-huit mois après son entrée en vigueur.

3. Observations

3.1 La proposition de directive à l'examen se fonde principalement sur la nécessité d'adapter la réglementation communautaire à la législation internationale, en particulier, à la norme du Codex Alimentarius pour les jus de fruits et les purées de fruits. Par conséquent, dans les modifications qu'elle propose, la Commission ne devrait pas s'écarter de certaines dispositions du Codex Alimentarius, qui ont été acceptées au niveau international. D'autre part, il conviendrait d'introduire de nouvelles dispositions conformément au dispositif du Codex Alimentarius.

3.2 L'une des principales modifications découlant de la proposition de directive réside dans l'interdiction d'ajouter des sucres aux jus de fruits et l'obligation de mentionner cette addi-

tion de sucres dans la dénomination de vente des nectars. L'interdiction prônée par la Commission est manifestement fondée, dans le cadre de la stratégie européenne de prévention de l'obésité. Toutefois, en ce qui concerne les nectars, la proposition s'écartere des dispositions du Codex Alimentarius; elle est en outre sans précédent pour d'autres produits (boissons rafraîchissantes), incohérente avec la réglementation horizontale sur l'étiquetage et semble inutile du fait que l'addition de sucre figure dans la définition même des nectars.

3.3 La proposition de la Commission ne mentionne pas la possibilité d'ajouter du jus de mandarine au jus d'orange sans qu'il soit nécessaire d'indiquer la mention «mélange de jus de fruits» sur l'étiquette du produit. Toutefois, la norme du Codex Alimentarius (STAN 45-1981) autorise cette pratique à concurrence de 10 % et, de fait, elle est fréquemment utilisée à l'échelle internationale par les principaux pays producteurs tels que le Brésil ou les États-Unis. Dans le contexte de la mondialisation des marchés, les exigences de la directive 2001/112/CE placent les producteurs européens d'agrumes et leurs coopératives dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux pays tiers. Le CESE estime qu'il est nécessaire de faire correspondre la dénomination européenne de «jus d'orange» à la norme internationale du Codex Alimentarius, et soutient en conséquence l'addition de jus de mandarine, comme ingrédient autorisé, au jus d'orange, à concurrence de 10 %. L'addition de jus de mandarine au jus d'orange se justifie par la proximité botanique des deux espèces d'agrumes en question ainsi que par la similarité de leurs caractéristiques organoleptiques. D'ailleurs, du point de vue analytique, cette addition n'est pas qualitativement détectable.

3.4 La définition de la notion de fruit figurant au point 1 de l'annexe II (Définitions des matières premières) doit inclure clairement le traitement après la récolte des fruits destinés à la transformation.

3.5 Le CESE est favorable à l'inclusion de la tomate dans la liste des fruits destinés à la production de jus de fruits et accueille avec satisfaction le maintien, dans la dénomination de vente, de la distinction entre jus de fruits et jus de fruits à base de concentré, qui assure une information appropriée du consommateur, ainsi que la possibilité de restitution de l'arôme de jus de fruits obtenus à partir d'un concentré.

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

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 modifiant le règlement (CE) n° 1288/2009 du Conseil instituant des mesures techniques transitoires du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011»

COM(2010) 488 final — 2010/0255 (COD)

(2011/C 84/10)

Rapporteur unique: **M. SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Le Conseil, le 7 octobre 2010, et le Parlement européen, le 8 octobre 2010, ont décidé, conformément à l'article 43, 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 modifiant le règlement (CE) n° 1288/2009 du Conseil instituant des mesures techniques transitoires du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011»

COM(2010) 488 final — 2010/0255 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Étant donné que les mesures techniques transitoires établies par le règlement (CE) n° 1288/2009 cessent de s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2011, le Comité économique et social européen estime qu'il y a lieu de modifier ledit règlement pour en prolonger la validité jusqu'au 1^{er} janvier 2013, selon les conditions établies dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil contenue dans le document COM(2010) 488 final du 23 septembre 2010.

1.2 L'adoption de cette proposition de règlement, en l'absence d'un instrument qui établisse des mesures techniques permanentes, garantira la sécurité juridique et la conservation des ressources marines jusqu'au 1^{er} janvier 2013, date d'entrée en vigueur prévue de la nouvelle politique commune de la pêche qui intégrera les principes fondamentaux en matière de mesures techniques.

1.3 Le Comité propose au Parlement européen et au Conseil, s'agissant du texte de la proposition de règlement, qu'en son article unique, paragraphe 1, point b) i), relatif au paragraphe 2, sous-paragraphe a), point i) de l'article premier du règlement (CE) n° 1288/2009, en ce qui concerne les points 9.3, 9.6 et 9.8, «2010» soit remplacé par «2011».

2. Contexte

2.1 Le 4 juin 2008, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques ⁽¹⁾.

2.2 Le Comité économique et social européen a émis sur cette proposition un avis qui, après avoir suivi son cours réglementaire, a été approuvé lors de la 451^e session plénière du Comité, le 25 février 2009 ⁽²⁾.

2.3 Le traitement par la Commission du règlement correspondant à cette proposition de règlement a été rendu difficile en 2009 par les négociations en vue de l'approbation du traité de Lisbonne.

2.4 Dans l'intervalle, et vu l'urgence, le règlement (CE) n° 43/2009 établissant, pour 2009, les possibilités de pêche et les conditions associées applicables pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques a été approuvé ⁽³⁾.

2.5 Dans le même temps, alors que le traitement du règlement du Conseil sur des mesures techniques suivait son cours en 2009, les mesures prévues à l'annexe III du règlement (CE) n° 43/2009 susmentionné ont cessé de s'appliquer, leur période d'application arrivant à son terme.

2.6 En raison de cela, pour des raisons de sécurité juridique et afin de garantir une conservation et une gestion appropriées des ressources marines, il a été décidé d'adopter le règlement (CE) n° 1288/2009 du Conseil instituant des mesures techniques transitoires du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011 ⁽⁴⁾, lequel garantit le maintien des mesures techniques temporaires établies à l'annexe III du règlement (CE) n° 43/2009 pour une période transitoire de dix-huit mois.

⁽¹⁾ COM(2008) 324 final.

⁽²⁾ JO C 218 du 11.9.2009.

⁽³⁾ JO L 22 du 26.1.2009, p. 1

⁽⁴⁾ JO L 347 du 24.12.2009, p. 6.

2.7 En conséquence des nouvelles obligations découlant du traité de Lisbonne, la Commission a retiré en 2010 sa proposition de règlement du Conseil relatif à la conservation des ressources halieutiques par des mesures techniques.

2.8 Les principes fondamentaux concernant les mesures techniques devraient être repris dans le nouveau règlement de base relatif à la réforme en cours de la politique commune de la pêche, qui devrait faire l'objet d'une proposition présentée dans le courant du troisième trimestre 2011, son entrée en vigueur étant prévue au 1^{er} janvier 2013.

2.9 Étant donné que le règlement (CE) n° 1288/2009 expirera le 30 juin 2011 et qu'aucun acte législatif en vigueur ne prévoit de mesures techniques permanentes en la matière, il y a lieu de prolonger la validité du règlement susmentionné d'une période supplémentaire de 18 mois, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2013.

2.10 Le résultat de tout cela, c'est la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil qui modifie le règlement (CE) n° 1288/2009 du Conseil en le prorogeant de 18 mois, proposition qui fait l'objet du présent avis du CESE.

3. Observations du CESE

3.1 Le CESE approuve le texte de la proposition de règlement, dès lors qu'elle consiste à adapter le règlement (CE) n° 1288/2009 en prolongeant sa validité jusqu'au 1^{er} janvier 2013, ce qui garantira la sécurité juridique et la conservation des ressources marines jusqu'à l'adoption de mesures techniques permanentes.

3.2 Ce nonobstant, s'agissant de l'article unique, paragraphe 1, point b) i), le Comité considère que le Parlement européen et le Conseil devraient envisager d'étendre également jusqu'au 1^{er} octobre 2011 le délai concédé aux États membres dans le règlement (CE) n° 1288/2009, à savoir le 1^{er} octobre 2010, afin que leurs instituts scientifiques concernés puissent présenter leurs rapports scientifiques sur la pêche à des profondeurs supérieures à 600 mètres dans les zones CIEM VIII, IX et X.

3.3 Cette proposition se fonde sur le fait que le contexte dans lequel s'est inscrit le traitement de cette législation, évoqué au paragraphe 2 du présent avis, n'a pas permis aux États membres de mener à bien dans les délais les campagnes scientifiques nécessaires leur permettant de soumettre au Comité scientifique technique et économique de la pêche un rapport suffisamment documenté sur ce type de pêche.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union»

COM(2010) 486 final — 2008/0183 (COD)

(2011/C 84/11)

Rapporteur: **M. Eugen LUCAN**

Le Parlement européen, le 23 septembre 2010, et le Conseil, le 8 octobre 2010, ont décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union»

COM(2010) 486 final — 2008/0183 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 décembre 2010.

Lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 20 janvier 2011 le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour, 4 voix contre et 14 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE voit dans le régime de distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union (le PEAD) une preuve de la promotion du développement économique du marché des produits alimentaires et de celle des valeurs européennes (en particulier de celle du principe de solidarité) dans les catégories sociales les plus défavorisées de l'UE. La garantie de l'approvisionnement en denrées alimentaires de l'ensemble des citoyens de l'UE et, plus particulièrement, des catégories défavorisées doit demeurer l'un des objectifs fondamentaux de la politique agricole de l'Union européenne. Le CESE estime que seule une politique agricole favorisant une croissance économique durable dans ce secteur sera à même de venir en aide aux catégories sociales les plus défavorisées de l'UE.

1.2 Le Comité estime la révision du cadre juridique européen opportune et nécessaire au vu des nouvelles dispositions du traité et des évolutions qu'a connues le marché unique s'agissant des prix, des stocks et des politiques de marché mais aussi des besoins spécifiques de chaque État membre.

1.3 Étant donné que, dans l'UE, plus de 80 millions de citoyens ⁽¹⁾ (plus de 16 % de la population européenne) sont confrontés à la pauvreté, compte tenu des priorités de 2010 - *Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et du fait qu'à cause de la crise économique, toujours plus de citoyens de l'UE risquent de devenir de plus en plus pauvres, le CESE soutient la poursuite de la mise en œuvre du PEAD, ainsi que son financement permanent par le budget de la PAC.

1.4 Le CESE est d'avis que le régime de distribution des denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union doit devenir un élément permanent de la PAC, étant donné que cet instrument permet d'améliorer la situation des personnes vulnérables confrontées aux fluctuations du marché des produits alimentaires. Dans le même temps, ce régime contribue à l'équilibre et à la stabilisation du marché intérieur en ce qu'il distribue des produits qui proviennent des stocks d'intervention et des achats effectués sur le marché et sont donc des denrées alimentaires issues de l'agriculture européenne. Le Comité souligne la nécessité de maintenir de telles aides indirectes au marché qui font partie de la PAC et sont indispensables tant pour les personnes défavorisées que pour les agriculteurs confrontés à la crise actuelle.

1.5 Compte tenu de l'ampleur du phénomène de la pauvreté alimentaire, qui touche plus de 43 millions de citoyens européens, et de l'impact positif qu'a dans la durée le PEAD sur les catégories sociales les plus défavorisées, le CESE est d'avis que le régime de distribution des denrées alimentaires devrait être doté en permanence d'un budget solide.

1.6 L'évaluation des programmes nationaux et européens d'aide alimentaire devrait s'appuyer sur l'estimation des besoins de toutes les personnes défavorisées, y compris les catégories les plus pauvres (enfants des rues, sans-abri, demandeurs d'asile, travailleurs illégaux ou immigrants clandestins, etc.) qui ne bénéficient d'aucune aide sur la base du critère du revenu minimum garanti ou ne sont d'ordinaire pas reprises dans les statistiques officielles. La prévention et la lutte contre l'exclusion sociale peuvent être réalisées en premier lieu en

⁽¹⁾ <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=fr>

incluant toutes les catégories de personnes défavorisées. Elles constituent une priorité de l'Année européenne 2010. Le CESE appelle les autorités compétentes dans les États membres à tenir compte des bases de données reprenant des personnes exclues des statistiques officielles lorsqu'elles définissent les catégories de personnes défavorisées. Très souvent, ces données sont disponibles dans les statistiques des ONG ou des organisations caritatives.

1.7 Le Comité recommande à la Commission d'encourager les États membres à promouvoir les partenariats entre pouvoirs publics et société civile en vue de permettre la participation du plus grand nombre possible d'ONG ou de bénévoles au processus de distribution des denrées alimentaires. Le CESE considère que les aides alimentaires du PEAD peuvent être complémentaires aux services sociaux fournis dans le cadre de l'insertion sociale des personnes défavorisées.

1.8 Le CESE est d'avis que les ONG et les organisations caritatives qui proposent à la fois aide alimentaire et services de soin ou assistance sociale (surtout celles qui mettent à la disposition des personnes défavorisées des refuges, des cantines sociales ou des centres de jour) devraient voir leurs activités bénéficier d'un soutien pour couvrir leurs frais administratifs.

1.9 Le Comité salue l'initiative de la Commission d'intégrer dans la proposition modifiée l'amendement du Parlement européen qui préconise le remboursement des frais administratifs et de stockage supportés par les organisations caritatives.

1.10 Dans le contexte de la crise économique actuelle, surtout dans les États membres où le revenu par habitant est faible et où les personnes défavorisées sont très nombreuses, le cofinancement national pourrait avoir pour effet de bureaucratiser le programme européen et de le rendre inopérant. Le CESE estime que cela porterait préjudice aux catégories les plus défavorisées de l'UE et irait à l'encontre des principes d'insertion sociale promus dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1.11 Le Comité considère que le régime d'aide alimentaire envers les personnes défavorisées doit devenir un programme européen, financé à 100 % par le budget de la PAC. Ce sont actuellement les États membres qui, avec les organisations caritatives nationales, supportent les coûts spécifiques liés à la mise en œuvre du programme (coûts du transport des denrées alimentaires vers les lieux de dépôt, coûts administratifs, frais de transport, frais de stockage, TVA, coûts générés par les services sociaux complémentaires aux aides alimentaires).

2. L'année «2010 - Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» a pour priorité l'aide aux personnes défavorisées, y compris celles qui sont menacées de pauvreté alimentaire.

2.1 Dans l'UE, plus de 80 millions de citoyens sont confrontés à la pauvreté⁽²⁾. 16 % de la population européenne

est vulnérable, et parmi elle, plus de 43 millions de citoyens encourent un risque de pauvreté alimentaire. En 2006, à l'échelle de l'UE, le pourcentage de la population confrontée au risque de pauvreté alimentaire variait entre 2 % (Danemark) et 37 % (Slovaquie). Au sein de l'UE, le taux de pauvreté dépasse 20 % dans au moins sept États membres. La Pologne et l'Allemagne comptent même respectivement 11 et 9 millions de personnes menacées de pauvreté. Ces statistiques constituent la preuve certaine qu'une aide alimentaire est nécessaire.

2.2 Les groupes de personnes les plus exposées à la sous-nutrition ou à la malnutrition en raison d'une alimentation insuffisante ou inadéquate sont les enfants issus de familles pauvres, les personnes âgées, les sans-abri, les demandeurs d'asile et travailleurs immigrants illégaux, les personnes ou enfants présentant un handicap. Dans certains États membres, une partie des bénéficiaires des aides alimentaires bénéficie également d'aides sociales attribuées sur le critère du revenu minimum garanti.

2.2.1 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'une grande partie des personnes défavorisées, notamment les sans-abri, les demandeurs d'asile et les travailleurs ou les immigrants illégaux, ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale et ne sont pas repris dans les statistiques nationales. Parmi ces personnes, certaines n'ont pas de documents d'identité, si bien qu'il est difficile d'évaluer leurs besoins sociaux et alimentaires. Une évaluation appropriée pourrait être menée en collaboration avec les organisations non-gouvernementales ou caritatives.

2.2.2 Le CESE recommande que soit accordée une attention particulière aux enfants issus de familles pauvres, car leurs habitudes alimentaires peuvent générer de futurs problèmes de santé, de même qu'un développement réduit des capacités cognitives et une déficience de la capacité d'apprentissage. Aussi le CESE est-il favorable, dans cette perspective, à diversifier les denrées fournies au titre de l'aide alimentaire et à y inclure des fruits et légumes.

2.3 Dans le cadre de 2010 - Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la lutte contre la pauvreté ressortit à la responsabilité collective. La stratégie de promotion de l'insertion sociale et de la lutte contre la pauvreté comporte plusieurs priorités:

- une insertion active, basée sur la garantie d'un revenu minimum, le retour sur le marché du travail, l'offre de services sociaux favorisant la réinsertion;

- la lutte contre la pauvreté des enfants;

- la prévention de l'exclusion des personnes dans l'accès au logement et de l'exclusion des sans-abri⁽³⁾.

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ Ibidem.

Dans cette perspective, les aides alimentaires doivent être offertes de manière à être associées à des services de soins, d'éducation et d'assistance sociale, pour aller dans le sens du processus d'intégration professionnelle et sociale des différentes catégories de personnes défavorisées.

3. Proposition de la Commission

3.1 Le régime actuel de distribution de denrées alimentaires est fondé sur la distribution de produits provenant des stocks d'intervention de l'Union, complétés, de façon temporaire, par des achats sur le marché. Toutefois, les réformes successives de la PAC et les évolutions favorables des prix ont entraîné une réduction progressive des stocks d'intervention et une diminution de la variété des produits disponibles. Il convient en conséquence que les achats sur le marché deviennent aussi une source d'approvisionnement permanente pour le régime afin de compléter les stocks d'intervention en cas d'indisponibilité de stocks appropriés.

3.1.1 La proposition de règlement modifiant le règlement de base comprend des dispositions visant l'alignement sur le TFUE ainsi que des amendements de fond en faveur de mesures agricoles proposées afin d'harmoniser la mise en œuvre du programme de distribution des denrées alimentaires dans tous les États membres.

3.1.2 **La Commission propose la modification du cadre juridique sur la base des éléments suivants:** deux sources d'approvisionnement (les denrées alimentaires proviendraient soit des stocks d'intervention, soit du marché), une plus grande variété de produits alimentaires distribués et des priorités plus clairement établies, une perspective à long terme (3 ans), le renforcement des mécanismes de suivi et de rapport, l'introduction du cofinancement (les taux de cofinancement par l'Union seraient de 75 % et de 85 % dans les États membres bénéficiant du Fonds de cohésion pour le plan 2010/2012. Ultérieurement, conformément au programme pour la période 2013-2015, ces taux seraient respectivement de 50 et 75 %).

4. Observations générales et particulières

4.1 Le régime de distribution de denrées alimentaires au profit des personnes démunies a cours dans 20 États membres. Dans la majorité de ceux-ci, la distribution d'aliments aux bénéficiaires se fait en partenariat avec les organisations non-gouvernementales et avec leur aide.

4.2 En 2006, plus de 13 millions de personnes ont bénéficié du PEAD (programme européen d'aide alimentaire) dans 15 États membres. En 2008, 19 États membres ont participé à un projet de volontariat doté d'un budget de 305 millions d'euros. Le budget alloué au PEAD a augmenté en 2009 pour atteindre 500 millions d'euros destinés aux 20 États membres participant au programme.

4.3 La crise économique, la baisse du nombre d'emplois, l'augmentation des prix de certaines denrées alimentaires de base ont conduit à une augmentation des groupes de personnes vulnérables. L'on estime que le nombre de personnes défavorisées est en augmentation constante.

4.4 Financement à 100 % ou cofinancement?

4.4.1 Selon la Commission, l'introduction du cofinancement contribuerait à la dimension cohésive du régime, garantirait une planification adaptée et renforcerait les synergies. La Commission souhaite un équilibre budgétaire et une augmentation du niveau de responsabilité des États membres. Elle se félicite du fait que l'introduction du principe de cofinancement dotera le régime d'un budget plus substantiel.

4.4.2 La Commission européenne intègre dans son calcul la variable que constituent les donations privées des organisations caritatives, lesquelles pourraient être considérées comme une partie du cofinancement des États membres. Le CESE considère dans le même temps le travail bénévole des organisations caritatives comme quantifiable et éligible pour le principe de cofinancement.

4.4.3 Le Parlement européen propose que le régime de distribution des denrées alimentaires soit financé à 100 % par le budget de l'UE, dans la mesure où certains États membres ne pourront pas participer au programme si celui-ci exige que soient appliqués des seuils de cofinancement. Le CESE considère que les États membres qui ne peuvent garantir le niveau de cofinancement demandé par manque de ressources ne pourront pas concrétiser les objectifs du programme, à savoir la stabilisation du marché et le volet social.

4.4.4 Le CESE considère qu'avec un système de cofinancement, les bénéficiaires les plus pauvres issus d'États membres où le revenu par habitant est bas pourraient être exclus de ce régime d'aide alimentaire.

4.4.5 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'un des objectifs de l'Année européenne 2010 est précisément la «lutte contre l'exclusion». Or, le cofinancement peut mener à l'exclusion sociale de certains groupes défavorisés, précisément durant l'année européenne où l'un des objectifs est l'insertion sociale.

4.4.6 Le CESE souligne que, si la solution du cofinancement était retenue, les problèmes sociaux et le phénomène de pauvreté alimentaire iraient en s'accroissant. Dans ce cas de figure en effet, en raison de la libre circulation à l'intérieur de l'Union, une partie des personnes les plus démunies migreraient vers les États plus prospères au sein de l'UE. En pratique, les problèmes de pauvreté alimentaire de certains citoyens européens seraient transférés des régions les plus pauvres vers des régions où le revenu par habitant est supérieur.

4.4.7 Dans la situation actuelle de crise économique, le CESE considère que le régime d'aide alimentaire envers les personnes démunies devrait constituer un programme européen, financé à 100 % par le budget de la PAC.

4.5 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission d'acquiescer les denrées alimentaires uniquement sur le marché européen afin de soutenir simultanément, de manière indirecte, les agriculteurs européens.

4.6 La diversification des produits offerts dans le cadre du régime d'aide alimentaire

4.6.1 Bien qu'il soit difficile de parvenir à un équilibre nutritionnel dans la mesure où la plupart des aides alimentaires proviennent des stocks d'intervention, le CESE est favorable à ce que soient fournis des aliments les plus variés et les plus sains possibles, en tenant compte des recommandations nutritionnelles et des lignes directrices relatives au régime alimentaire de la population de l'UE.

4.6.2 Le CESE est favorable à ce que les mesures d'aide alimentaire soient associées à des mesures d'assistance sociale et recommande de distribuer fréquemment (et non à titre exceptionnel) l'aide alimentaire surtout dans les endroits où les organisations non-gouvernementales et les pouvoirs publics offrent des services complémentaires (accueil, soins, éducation, formation professionnelle, insertion sociale, etc.).

5. La participation et le rôle de la société civile, des organisations caritatives et des bénévoles

5.1 Le 30 juin 2010, la Commission européenne a organisé une réunion des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PEAD. Ont participé à cette réunion les représentants de 18 organisations non-gouvernementales actives dans 15 États membres, les représentants d'un organisme européen (Alliance européenne pour la santé publique – EPHA), ainsi que des représentants des agences de services et de paiement.

5.2 Il existe en Europe des organisations non gouvernementales⁽⁴⁾ qui proposent leur aide alimentaire de manière intégrée, en tant que composante d'un ensemble de services sociaux généraux offerts aux personnes défavorisées en vue de parvenir à un degré d'insertion sociale toujours plus important.

5.3 Les organisations caritatives sont à même d'évaluer au mieux l'impact du programme, car elles se trouvent en relation directe avec les groupes de personnes défavorisées. Les organisations caritatives font savoir qu'il existe des bénéficiaires du programme qui recommandent: d'étendre la gamme des denrées distribuées afin d'obtenir un régime nutritionnel équilibré; de créer des bases législatives en vue de distribuer des produits locaux traditionnels; enfin, d'allonger la période de mise en œuvre du programme.

5.4 La participation des organisations non gouvernementales et d'un nombre élevé de volontaires montre que la société civile européenne est sensible aux personnes les plus démunies et leur marque son soutien. Le CESE estime que le principe de subsidiarité est respecté tant que les États membres ont la liberté de définir les procédures et les critères nécessaires pour désigner les organisations qui prendront part à la mise en œuvre du programme. Dans le même esprit, la sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire relève de la compétence des États membres. Ce programme favorise le développement de relations de coopération entre les organisations caritatives et les pouvoirs publics.

5.5 Dans certains pays de l'UE, les ONG et les organisations caritatives s'impliqueraient davantage s'il existait des ressources financières suffisantes pour couvrir les coûts administratifs. Le CESE approuve l'initiative de la Commission d'incorporer à sa proposition modifiée l'amendement du Parlement européen, qui demande que les dépenses administratives et les coûts de stockage et de transport (entre les lieux de dépôt et les points de distribution) encourus par les associations caritatives puissent être remboursés (voir article 27, paragraphe 7 du règlement modifié).

Bruxelles, le 20 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Par exemple, il y a en Pologne 44 représentations régionales, 100 centres Caritas, 4 500 employés et 70 000 bénévoles qui s'occupent de la mise en œuvre du PEAD. L'organisation caritative Caritas Pologne a commencé à intervenir dans le PEAD en 2004. Elle compte 44 dépôts et 20 dépôts frigorifiques. Caritas Pologne précise que les défis auxquels elle va être confrontée à l'avenir sont ceux de la gestion du programme, du transport des denrées et de l'acquisition de biens d'investissement.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de la directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés»

COM(2010) 641 final — 2007/0206 (CNS)

(2011/C 84/12)

Le Parlement européen en date du 23 novembre 2010 et le Conseil, en date du 8 décembre 2010, ont décidé, conformément aux articles 113 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de la directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés»

COM(2010) 641 final — 2007/0206 (CNS).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), a décidé, par 90 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de protection en cas de renversement, montés à l'avant des tracteurs agricoles et forestiers à roues, à voie étroite»

(Version codifiée)

COM(2010) 610 final — 2010/0302 (COD)

(2011/C 84/13)

Le Parlement européen le 10 novembre 2010, et le Conseil le 8 décembre 2010, ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux dispositifs de protection en cas de renversement, montés à l'avant des tracteurs agricoles et forestiers à roues, à voie étroite»

COM(2010) 610 final — 2010/0302 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), a décidé, par 96 voix pour et 2 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

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 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine»

(Texte codifié)

COM(2010) 635 final — 2010/0309 (COD)

(2011/C 84/14)

Le Parlement européen, en date du 23 novembre 2010, et le Conseil, en date du 13 décembre 2010, ont décidé, conformément à l'article 43, paragraphe 2 et à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine (Texte codifié)»

COM(2010) 635 final – 2010/0309 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de son avis CESE 582/2003, adopté le 14 mai 2003 (*), le Comité, lors de sa 468^e session plénière des 19 et 20 janvier 2011 (séance du 19 janvier 2011), a décidé, par 104 voix pour et 7 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé et de renvoyer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 19 janvier 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

(*) Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CEE) n^o 3508/92», JO C 208 du 3.9.2003, pp. 32-34

Prix d'abonnement 2011 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 100 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	770 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	400 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	300 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un DVD multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les abonnements aux diverses publications payantes, comme l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>

