

Journal officiel de l'Union européenne

C 264



Édition
de langue française

Communications et informations

59^e année
20 juillet 2016

Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

516^e session plénière du CESE des 27 et 28 Avril 2016

2016/C 264/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne» (avis d'initiative)	1
2016/C 264/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une mobilité des travailleurs plus équitable au sein de l'Union européenne» (avis exploratoire)	11
2016/C 264/03	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'intégration des réfugiés dans l'Union européenne» (avis exploratoire)	19
2016/C 264/04	Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension extérieure de la politique énergétique européenne»	28

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

516^e session plénière du CESE des 27 et 28 Avril 2016

2016/C 264/05	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les services financiers de détail — De meilleurs produits, un plus large choix et davantage d'opportunités pour les consommateurs et les entreprises» [COM(2015) 630 final]	35
2016/C 264/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers un cadre moderne et plus européen pour le droit d'auteur» [COM(2015) 626 final]	51

FR

2016/C 264/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique» [COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)] et la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens» [COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]	57
2016/C 264/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux règles de passation de marchés publics en lien avec l'actuelle crise de l'asile» [COM(2015) 454 final]	73
2016/C 264/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes» [COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)]	77
2016/C 264/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects du droit des sociétés (texte codifié)» [COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)]	82
2016/C 264/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à assurer la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur» [COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)]	86
2016/C 264/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les dérogations applicables aux négociants en matières premières» [COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)]	91
2016/C 264/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal» [COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS)] et la «Proposition de directive du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur» [COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS)]	93
2016/C 264/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Boucler la boucle — Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire» [COM(2015) 614 final], la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages» [COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)], la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets» [COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)], la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets» [COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)] et la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques» [COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)]	98
2016/C 264/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers» [COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)]	110
2016/C 264/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement: État de l'union de l'énergie 2015» [COM(2015) 572 final]	117

2016/C 264/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable» [COM (2015) 497 final]	123
2016/C 264/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» [COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)]	134

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

516^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 27 ET 28 AVRIL 2016**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne»****(avis d'initiative)**

(2016/C 264/01)

Rapporteur: M. José María ZUFIAUR NARVAIZA

Le 21 janvier 2016, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«La nouvelle stratégie pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 28 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 190 voix pour, 10 voix contre et 50 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE reconnaît la nécessité de revoir la stratégie européenne de sécurité de 2003 afin de répondre à un contexte international qui a profondément changé, et, en sa qualité d'organe consultatif des institutions européennes et représentant de la société civile organisée («SCO»), il juge indispensable d'être consulté dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie et d'y faire également participer la société civile de manière structurée. De l'avis du CESE, il faudrait procéder à des examens de la stratégie globale à intervalles plus rapprochés, tous les cinq ans par exemple, cette périodicité correspondant aux mandats du Parlement européen et de la Commission.

1.2. L'Union européenne est actuellement confrontée à des crises dont les caractéristiques principales sont la désintégration du tissu social, l'interdépendance, l'affaiblissement des institutions et la généralisation des inégalités. Nous sommes entrés dans une période où l'exclusion sociale est une cause essentielle de conflits, pour lesquels une intervention militaire est clairement insuffisante.

1.3. L'effervescence accrue de la concurrence géopolitique et géoéconomique, de même que la persistance de certaines puissances à diviser le monde en sphères d'influence, a une incidence sur le modèle stratégique européen fondé sur la coopération et la conditionnalité positive, ce qui nécessite une adaptation de cette dernière.

1.4. Le CESE est d'avis que, dans un contexte international aussi complexe, les Européens ne seront en mesure de défendre leurs valeurs et leurs intérêts que s'ils font preuve d'une plus grande unité en ce qui concerne leurs objectifs, leurs politiques et leurs moyens. La politique étrangère européenne commence au sein de l'Union, car les politiques internes et externes sont indissociables.

1.5. Les citoyens européens ne se détourneront de leur désaffection actuelle, ne se sentiront européens et ne s'engageront avec l'Union que si celle-ci change de cap et se positionne comme celle qui veillera sur leur sécurité, leur liberté et leur prospérité — et défendra l'égalité — en Europe et dans le monde.

1.6. Accroître l'intégration politique européenne est indispensable pour viser la souveraineté dans un monde globalisé, pour prendre des décisions qui relancent l'enthousiasme pour le projet européen, pour un contrat social rénové ainsi que pour répondre au problème du déficit démocratique.

1.7. La politique étrangère et la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne, auxquelles il conviendrait d'allouer davantage de moyens, exigent de recourir à des méthodes de travail plus souples et mieux coordonnées entre les États membres et les institutions européennes.

1.8. La défense de l'Union européenne exige une meilleure coordination et une planification commune, dans la perspective de s'orienter vers une union de défense européenne. Cela suppose d'accroître la dotation financière et de développer l'industrie européenne de la défense, tout en évitant les doublons dans les dépenses au moyen d'instruments de mise en commun et de partage. Dans le même ordre d'idées, on relèvera la nécessité d'une meilleure gouvernance et d'une structure institutionnelle cohérente, en plus de la promotion de grands projets communs. Tout cela doit se faire sans porter atteinte à la relation transatlantique ni à l'étroite collaboration avec les alliances et les organismes dont font partie la majorité des pays de l'Union européenne, tels que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

1.9. Selon le CESE, les priorités de la nouvelle stratégie globale devraient être les suivantes: a) le renforcement du processus d'adhésion des pays candidats, en particulier des Balkans occidentaux, et la stabilisation du voisinage oriental et méridional, y compris par la prise en compte des flux de migrants et des réfugiés; b) la promotion d'une politique de sécurité et de défense commune («PSDC») plus forte, efficace et visible, soutenue par une base industrielle et technologique de défense européenne («BITDE») solide et plus clairement définie; c) la consolidation d'un système multilatéral efficace et réformé pour la sécurité, la gouvernance économique et sociale et en matière de développement ainsi que d) la promotion du commerce et des investissements. Deux dimensions transversales devraient également sous-tendre ces priorités: le développement durable et le renforcement des organisations de la société civile. Deux dimensions transversales devraient également sous-tendre ces priorités: le développement durable au sens large et le renforcement des organisations de la société civile.

1.10. Forte de sa tradition de diplomatie préventive et multilatérale, l'Union européenne devrait être une puissance normative et constructive qui encourage une gouvernance inclusive en misant sur la participation des économies émergentes au sein des institutions multilatérales.

1.11. L'Union européenne, qui est née pour consolider la paix en Europe, doit avoir pour objectif essentiel, dans sa stratégie globale, de maintenir et de promouvoir la paix. À cette fin, les politiques de sécurité et de défense, l'action diplomatique et le rôle de la société civile constituent des éléments fondamentaux.

1.12. S'agissant de la crise des réfugiés, il est essentiel, aux yeux du CESE, que l'Union européenne se dote d'une politique commune d'accueil des réfugiés, d'asile et d'immigration, mise en œuvre par une institution commune et qui garantirait ainsi que ses États membres assument leurs responsabilités de manière collective, proportionnelle et solidaire.

1.13. De l'avis du CESE, il conviendrait d'apporter des changements au système d'octroi des fonds européens au développement afin de les rendre plus flexibles, plus polyvalents et mieux adaptés aux situations concrètes.

1.14. Au-delà de leurs aspects proprement commerciaux, les méga-accords en cours de négociation ou de ratification acquièrent dans leur ensemble une dimension géopolitique indéniable. Traiter l'impact géopolitique de ce type d'accord, renforcer les relations multilatérales et éviter les tensions entre des blocs commerciaux doivent constituer les axes essentiels de la future stratégie globale de l'Union européenne. Dans la mesure où ces accords touchent aux modes de vie, il est également impératif, de l'avis du CESE, de répondre aux demandes et aux préoccupations de la société civile, et des citoyens en général, à leur sujet.

1.15. Le CESE considère qu'il est primordial pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne de renforcer la société civile, son action et ses liens en parallèle avec l'action diplomatique. En conséquence, le CESE préconise que la PESC mentionne, de manière expresse, ce renforcement parmi ses objectifs prioritaires.

1.16. Nous estimons que le CESE, en tant qu'organe consultatif des institutions européennes et représentant de toutes les grandes organisations de la société civile organisée des États membres, est dans les meilleures conditions pour être un partenaire essentiel des institutions de l'Union européenne associées à la PESC, en particulier le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne.

1.17. À cet effet, le CESE propose d'examiner conjointement les priorités en question et la manière de formaliser une coopération entre le SEAE et le CESE.

1.18. Le CESE se propose d'assister le SEAE dans le cadre de l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur la participation actuelle de la société civile dans le domaine de la politique étrangère européenne.

1.19. Nous proposons l'organisation au CESE d'une audition annuelle sur la PESC, en présence du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (le «haut représentant») et avec la participation des principales organisations européennes de la société civile.

2. Un nouveau contexte pour l'action extérieure de l'Union européenne

2.1. Le CESE signale qu'il est nécessaire de mettre en place une stratégie qui intègre tous les instruments de l'action extérieure de l'Union européenne, y compris ceux qui concernent la sécurité et la défense, dans un cadre général cohérent et actualisé. En conséquence, il est nécessaire de procéder à des changements qui concerneront les objectifs, les priorités, les domaines d'intérêt et les outils de cette action européenne extérieure, en adoptant une démarche globale qui permette de dépasser les approches partielles et les résistances des États, ainsi que d'y insuffler plus de coordination et de souplesse ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2. Malgré les grandes avancées sociales qui ont été enregistrées sur plusieurs des aspects repris dans les objectifs du millénaire pour le développement, d'autres phénomènes, tels que la perte d'influence de l'Occident, le renforcement des nouvelles puissances émergentes, l'incidence croissante des technologies de l'information, les tendances démographiques et le creusement des inégalités, font entrevoir un environnement géopolitique mondial qui sera plus complexe et dans lequel un modèle fondé sur les normes et valeurs caractéristiques des sociétés ouvertes sera confronté à davantage de résistances. Cette évolution peut être observée dans certaines institutions multilatérales qui ne se sont pas adaptées à un nouveau monde multipolaires. En conséquence, les normes internationales s'érodent tandis que la portée de la géopolitique connaît un redimensionnement. Les intervenants, y compris les acteurs non étatiques et les entreprises multinationales, deviennent plus nombreux et les technologies disruptives prennent leur essor, de sorte qu'il devient d'autant plus difficile de définir des priorités stratégiques et de gérer des environnements complexes.

2.3. Les défis les plus immédiats auxquels est confrontée l'Union européenne sont: gérer les flux migratoires, sécuriser le continent contre la menace terroriste et décourager les éventuelles agressions militaires et cyberattaques contre les États membres de l'Union européenne. Les autres grands défis, menaces et périls ont aujourd'hui pour l'essentiel une dimension mondiale: changement climatique, crises financières, évasion fiscale, corruption, crime organisé, pandémies, situations d'urgence humanitaire, etc. Pour chacun d'entre eux, l'Union européenne a vocation à jouer un rôle. La PESC doit devenir un instrument efficace — bien plus qu'elle ne l'est actuellement — pour défendre les intérêts de l'Union et des États membres, ce qui est essentiel pour que ces derniers s'engagent dans une plus large mesure dans la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Comme l'a indiqué la haute représentante et vice-présidente de la Commission: «Nous avons besoin d'une stratégie pour protéger activement nos intérêts, en gardant à l'esprit que la promotion de nos valeurs fait partie intégrante de nos intérêts.»

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «La dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne renouvelée» (JO C 128 du 18.5.2010, p. 41).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «La nouvelle politique extérieure et de sécurité de l'Union européenne et le rôle de la société civile» (JO C 24 du 28.1.2012, p. 56).

2.4. Les changements structurels les plus importants qui se sont produits depuis l'adoption de la stratégie de 2003 sont au nombre de deux.

2.4.1. Le premier changement est que nous sommes confrontés actuellement à des crises dont les caractéristiques principales sont la désintégration du tissu social, l'interdépendance, l'affaiblissement des institutions et la généralisation des inégalités. Aujourd'hui, la mondialisation est synonyme de proximité, de visibilité et de densité sociale. L'inégalité est devenue un paramètre de portée mondiale. Le caractère marqué de ces disparités sociales est à l'origine des déplacements massifs de population. Ce monde de plus en plus unifié et extrêmement inégal est source d'instabilité et d'insécurité. Nous sommes entrés dans l'ère des conflits liés à l'exclusion sociale, conflits pour lesquels une intervention militaire est clairement insuffisante. C'est une question sociale de portée mondiale qu'il est nécessaire d'analyser et de résoudre, comme cela a été fait aux XIX^e et XX^e siècles dans les États nations européens, et comme l'a fait au niveau international la déclaration pionnière de Philadelphie de 1944. Pour ce faire, des politiques de réglementation, de solidarité et de coopération seront nécessaires.

2.4.2. Le second changement est que la concurrence géopolitique est devenue plus prégnante, et cela pas uniquement dans le voisinage européen. Notre position géographique conditionne notre situation. Les conflits en Ukraine, en Syrie, en Iraq, en Libye et au Sahel, par exemple, nous touchent directement sur le plan commercial, ainsi que sous l'angle du terrorisme djihadiste, de l'approvisionnement en énergie ou des mouvements de réfugiés ou de migrants. Cette situation a des répercussions sur le modèle stratégique européen, fondé sur la coopération et la conditionnalité positive.

2.4.3. Il reste vrai, comme l'affirme la stratégie actuellement en vigueur, que «[l]a meilleure protection qui soit pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés». Cette stratégie a cependant révélé certaines lacunes: 1) de manière générale, elle n'a pas produit les résultats attendus, sauf dans quelques cas liés en particulier aux processus d'adhésion à l'Union européenne; 2) il existe d'autres visions fondées sur des lectures particulières de la religion, comme celle de l'«État islamique» autoproclamé, ou sur un certain type de nationalisme autoritaire, comme en Russie et en Chine (des grandes puissances exerçant une influence directe dans le voisinage élargi de l'Union européenne), qui ont une conception de la géopolitique basée sur les zones d'influence; 3) fréquemment, il n'a pas été tenu compte de la diversité des pays avec lesquels l'Union européenne s'est efforcée d'établir des associations; 4) les politiques concrètement mises en œuvre par l'Union européenne ont souvent présenté des incohérences par rapport au discours qu'elle tenait; 5) on n'a pas suffisamment tenu compte du fait que la démocratie et l'État de droit ne peuvent être implantés à partir de l'extérieur, mais doivent émerger de l'intérieur.

2.5. Dans le cadre de la défense de ses principes et de ses valeurs universelles, l'Union européenne est appelée à mettre en adéquation sa stratégie avec ceux-ci afin qu'ils soient mis en œuvre de manière plus efficace, en ayant recours à ce que le SEAE appelle l'«idéisme pragmatique».

3. La politique étrangère commence à l'intérieur

3.1. Tout le monde s'accorde à considérer que la politique étrangère est un prolongement de la politique interne. C'est pourquoi, pour être efficaces, il est important qu'elles poursuivent les mêmes objectifs, qu'elles soient intégrées et coordonnées et que leurs aspects généraux et communs ne soient pas disparates. De l'avis du CESE, c'est au sein même de l'Union européenne que doivent être construits les deux piliers essentiels de sa stratégie globale en matière de politique étrangère.

3.1.1. Le premier d'entre eux est l'élément fondamental de l'attraction qu'exerce l'Union européenne dans le monde de par son mode de vie, basé sur la liberté et les droits de l'homme, ainsi que sur la cohésion sociale de l'ensemble de la population. Il ne semble pas réaliste d'envisager une politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne qui serait plus structurée, mieux partagée et plus efficace sans inverser la tendance au creusement des inégalités économiques et sociales entre ses membres, à l'affaiblissement de son modèle social, aux manifestations d'un manque de solidarité et de confiance, au repli sur les frontières nationales, à l'accentuation des difficultés pour adopter des décisions communes, à la désaffection grandissante des citoyens ou à la montée des mouvements populistes, xénophobes et europhobes. Accroître l'intégration politique européenne, probablement par le recours aux coopérations renforcées prévues par les traités, est indispensable pour viser la souveraineté dans un monde globalisé, pour prendre des décisions qui relancent l'enthousiasme pour le projet européen, pour un contrat social rénové ainsi que pour mieux faire coïncider la prise de décision et la démocratie.

3.1.2. Le second pilier fait référence à une plus grande intégration européenne et à l'établissement de politiques et d'instruments d'action communs, dans des domaines comme les flux migratoires, l'approvisionnement énergétique, le changement climatique, le terrorisme international, la sécurité alimentaire, la politique commerciale, la lutte contre le crime organisé, un plan européen d'investissement et de création d'emploi efficace, la dimension sociale européenne ou l'achèvement du marché intérieur. Les citoyens européens ne se détourneront de leur désaffection actuelle, ne se sentiront européens et ne s'engageront avec l'Union que si celle-ci change de cap et se positionne comme celle qui veillera sur leur sécurité, leur liberté et leur prospérité — et défendra l'égalité — en Europe et dans le monde.

3.2. De l'avis du CESE, l'achèvement du marché unique européen, c'est-à-dire la politique industrielle, le système financier, la politique des télécommunications et des transports, des technologies numériques, les industries de défense, constitue une priorité pour l'Union européenne. La politique étrangère doit également traiter un nombre croissant de préoccupations liées aux autres politiques de l'Union européenne, y compris dans les domaines social, environnemental, énergétique, numérique, économique, industriel et des transports. De même, il y a lieu de définir une vision à long terme pour l'Union européenne, dans laquelle la dimension économique de la politique étrangère est un pilier central de la promotion du commerce et des investissements. En outre, il est très urgent d'avoir une politique énergétique commune et une de la migration et de l'asile également commune.

3.3. Face à la nouvelle configuration géostratégique mondiale, l'Union européenne n'a pas d'autre choix que de développer ses capacités dans le domaine de la sécurité et de la défense. Cela requiert inévitablement une politique étrangère plus intégrée — les États membres sont de moins en moins aptes à agir seuls au niveau international et une action commune profiterait à tous — et suppose d'accorder une place plus importante à la politique européenne de défense, et cela en adoptant une conception de la sécurité et de la défense d'une bien plus grande envergure, bien plus large que le simple recours à la force, tout en affirmant qu'une politique de défense est destinée à être utilisée de manière préventive, qu'elle a aussi une fonction dissuasive, mais qu'elle peut également constituer un instrument de dernier recours, lorsqu'il devient impossible de défendre autrement les intérêts vitaux et d'assumer la responsabilité de se protéger. Tout cela requiert une plus grande et une meilleure utilisation des ressources. Bien qu'elle ait 28 structures militaires différentes, l'Union européenne dépense l'équivalent de 40 % du budget que les États-Unis d'Amérique consacrent à leur défense nationale. Il convient d'ajouter à cela, notamment, de nombreux chevauchements et un faible développement de l'industrie de la défense. Remédier à cette situation suppose une enveloppe financière plus importante ainsi que des instruments communs de planification et de contrôle. Les gouvernements et les citoyens de l'Union européenne doivent prendre conscience du fait que la sécurité, la prospérité et la liberté sont indissociables. Une plus grande autonomie stratégique de l'Union en matière de défense ne doit toutefois être ni incompatible ni opposée à la relation transatlantique, et doit coopérer avec les alliances et les organismes dont la plupart des États membres de l'Union européenne font partie, en particulier l'OTAN, qui reste le fondement de sa défense collective.

3.4. La politique européenne de défense devrait s'articuler autour de deux axes fondamentaux: 1) la géopolitique actuelle oblige l'Union européenne, pour assurer la sécurité en dehors de ses frontières, à se concentrer sur son voisinage élargi et sur le soutien aux droits de l'homme, et à contribuer au développement des pays voisins; 2) la contribution au libre accès aux biens publics mondiaux et à un ordre international basé sur des règles.

3.5. L'industrie doit jouer un rôle important pour assurer l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Sa compétitivité est une valeur qui va bien au-delà des intérêts du secteur privé. Il est nécessaire de surmonter sa fragmentation; la réussite de ce processus est fortement liée au recours à certains outils clés, tels que la mise en œuvre de projets de collaboration, l'allocation des fonds adéquats pour la prochaine action préparatoire ⁽³⁾ et la création d'une ligne budgétaire spécifique dans le prochain cadre financier pluriannuel.

3.6. L'idée selon laquelle la stabilité de notre voisinage réel — nos voisins et les voisins de nos voisins — est indispensable à notre propre stabilité peut s'appliquer de manière très directe à la menace terroriste provenant de l'«État islamique» autoproclamé. Cela signifie, par exemple, que la recherche d'une solution politique à la guerre en Syrie est une responsabilité qui concerne directement l'Union européenne, car elle suppose d'agir sur l'une des causes du problème. Cela suppose également une amélioration des tâches de coordination en matière de lutte antiterroriste et de renseignement. L'accroissement des échanges d'informations entre les États membres doit être un impératif, et notamment la création d'un service européen de renseignement. En outre, il y a lieu d'élaborer une stratégie antiterroriste mondiale qui analyse les causes du terrorisme, évite toute confrontation entre les différentes conceptions religieuses et promeuve au contraire la coopération entre les communautés de croyances différentes dans la lutte contre le fanatisme terroriste. Le soutien au monde arabo-islamique (le plus touché par les attaques du soi-disant «État islamique») revêt une importance particulière si l'on veut qu'il se dresse contre cette menace en son sein. De même, il y a lieu d'agir sur la vente et le trafic d'armes ou sur les sources de financement, dans le cadre d'une stratégie européenne de lutte contre le terrorisme. Les relations qu'entretient la société civile avec notre voisinage élargi peuvent jouer un rôle positif à cet égard.

⁽³⁾ La Commission européenne, en partenariat avec l'Agence européenne de défense, prépare une action préparatoire pour la recherche liée à la PESC pour la période 2017-2019.

3.7. Il conviendrait d'accroître la flexibilité de l'action extérieure. Une flexibilité accrue ne doit pas conduire à une fragmentation, mais doit se concrétiser en tirant pleinement parti des instruments prévus par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il y a donc lieu de faire une plus grande place à l'abstention constructive des États membres au sein du Conseil dans les domaines relevant de la PESC et de la PSDC. Dans ce contexte, le CESE renvoie encore une fois, en ce qui concerne le renforcement de la sécurité internationale, à la nécessité de préserver certaines valeurs en matière de politique étrangère, notamment le respect de la charte des Nations unies. Toutefois, dans le cas où aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée dans le cadre des instruments existants, il conviendrait de créer des groupes ad hoc au sein desquels le haut représentant ou, à défaut, d'autres organes des institutions européennes doivent être présents, de manière que le principe d'unanimité ne paralyse pas les capacités de l'Union en matière de politique étrangère. Le réseau de diplomatie écologique, qui avait été initialement institué afin de promouvoir l'intégration des objectifs environnementaux dans les relations extérieures de l'Union européenne et a joué un rôle important de mobilisation et de coordination pour les actions diplomatiques de l'Union européenne en vue de la COP 21, peut servir de modèle à d'autres réseaux.

3.8. L'Union européenne ne doit pas attendre la prochaine crise pour se doter de ressources supplémentaires dans le domaine de la politique étrangère. Ces ressources doivent être proportionnées aux objectifs, sans subir de grosses fluctuations en fonction de la conjoncture. Il faudra, par une planification adéquate, recenser quels sont les champs d'action pour lesquels l'Union souffre de sous-financement. Cette approche permettrait d'éviter l'attitude réactive qui a caractérisé l'action de l'Union européenne au cours des dernières années face à différentes crises. Elle doit augmenter son budget destiné à l'action extérieure, en particulier dans les domaines de l'humanitaire, de la migration, du développement, de l'éducation, de la lutte contre le terrorisme, de la diplomatie, ainsi que du renforcement de la société civile organisée.

4. Repenser le rôle de l'Union européenne dans le monde

4.1. Le CESE est d'avis que la nouvelle stratégie impose de revoir l'analyse que l'Union européenne a faite du contexte mondial et du rôle qu'elle entend y jouer à l'avenir. Il est vital de développer de nouvelles visions basées sur une participation active à l'avènement de l'égalité entre les citoyens sous l'angle de la sécurité, de la liberté et de la prospérité, et il importe de souligner les atouts dont dispose l'Union. Parmi ceux-ci, on peut citer le plus grand marché intérieur du monde, une politique commerciale active, la politique de coopération et d'aide humanitaire la mieux dotée du monde, un mode de vie basé sur le respect de l'État de droit et des principes démocratiques, un modèle social qui s'appuie sur la cohésion économique et sociale, la défense d'un modèle de développement durable fondé sur la lutte contre les inégalités et la protection de l'environnement, et assorti de solides objectifs en matière de politique climatique.

4.2. Historiquement, le manque de cohésion interne et de volonté politique de l'Union européenne a restreint le rôle qu'elle joue dans le monde. Elle aspire non pas à être une superpuissance, mais à projeter son pouvoir avec davantage d'efficacité. Aussi convient-il qu'elle se concentre sur les domaines où son action produit une valeur ajoutée et dans lesquels elle peut avoir un impact plus important, en particulier dans son environnement et au sein d'institutions internationales telles que les Nations unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale ou le G20, dans lesquelles la coordination entre les États membres est limitée, ce qui réduit sa capacité d'influence. Le CESE se félicite à cet égard de la proposition de la Commission d'octobre 2015 en faveur d'une représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI et d'autres organismes internationaux.

4.3. L'Union européenne doit poursuivre sa traditionnelle diplomatie préventive et multilatérale, par laquelle elle aspire à être une puissance exerçant une action normative et constructive. L'un des traits caractéristiques qui forgent l'identité de l'Union dans le concert international est qu'elle défend un ordre mondial ouvert fondé sur des règles. En tant que grande puissance commerciale, l'Union européenne tire profit d'un monde interconnecté, que ce soit dans les domaines de l'énergie, de la finance, du cyberspace ou des liaisons maritimes — son commerce extérieur s'effectue à raison de 90 % par mer. La sûreté nucléaire et la sécurité énergétique doivent rester au centre des préoccupations.

4.4. Elle se doit également de poursuivre sa coopération avec les diverses filières d'intégration régionale, qu'il s'agisse de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ou du Mercosur.

4.5. L'Union européenne doit renforcer une gouvernance démocratique et inclusive en favorisant la participation des économies émergentes aux institutions multilatérales, afin d'alléger pacifiquement les tensions et de contrer l'émergence de mécanismes de gouvernance alternatifs ou hostiles à ceux qui existent aujourd'hui.

4.6. L'Union européenne doit défendre ses valeurs et principes, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme, la lutte contre la peine de mort et la violence à l'encontre des femmes et des filles ainsi que la protection des droits des personnes ayant des identités sexuelles distinctes (LGBTI). L'Union doit ainsi fonder sa politique étrangère et de sécurité sur le modèle social qui la caractérise et qui constitue le fondement de sa sécurité, de sa liberté et de sa prospérité.

5. Un engagement renforcé dans le voisinage élargi

5.1. La stratégie globale en cours d'élaboration devrait clairement refléter l'importance des voisins orientaux et méridionaux de l'Europe pour la sécurité et la prospérité de celle-ci. Elle devrait conférer à l'Union européenne une influence et un impact accrus sur les principales évolutions s'agissant de la prise en compte et de la régulation des flux de migrants et des réfugiés. Deux dimensions transversales devraient également sous-tendre ces priorités: le développement durable et le renforcement des organisations de la société civile ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2. Le voisinage élargi ou stratégique — allant du Sahel et du Golfe persique à l'Arctique, en passant par l'Asie centrale — constitue l'espace le plus important non seulement pour l'action extérieure de l'Europe, mais aussi sur le plan interne pour les États membres. Actuellement, cet espace subit un délabrement social et institutionnel qui résulte de toute une série de facteurs, comme les conflits armés, les déplacements forcés de populations, le terrorisme international, l'effondrement des structures de l'État, la corruption, le crime organisé, le retour à l'autoritarisme de pays comme la Turquie ou les actes d'affirmation de puissance, comme dans le cas de la Russie, de guerre hybride et d'agression militaire. Cet état de fait entraîne de profonds défis structurels qui s'inscrivent sur le long terme et ont de fortes répercussions pour l'Union.

5.3. Face à cette réalité décourageante, l'Union européenne doit assumer une responsabilité accrue pour améliorer la situation économique, sociale et sécuritaire qui règne dans son voisinage. Il convient qu'elle ne renonce pas à défendre la démocratie, l'État de droit et les droits humains et sociaux fondamentaux dans son voisinage, y compris la liberté d'association et le droit à la négociation collective. À cet égard, il est capital d'épauler la société civile locale, partenaires sociaux compris, ainsi que de préserver leur indépendance.

5.4. Le CESE se félicite que la politique européenne de voisinage fasse l'objet d'un réexamen et que l'on constate l'existence d'un lien entre l'instabilité, la pauvreté, les inégalités et le manque de perspectives, qui sont susceptibles d'aggraver la vulnérabilité et la radicalisation. Sur ce point, l'action extérieure peut créer des synergies dans lesquelles se conjuguent sécurité, développement et commerce. Pour parvenir à cet objectif, il est essentiel d'en finir avec les atteintes portées au droit d'association et de libre organisation des chefs d'entreprise, des travailleurs ou des organisations du troisième secteur. Il importe également de promouvoir des outils d'alerte précoce destinés à prévenir les éventuelles crises futures.

5.5. Le CESE plaide pour que l'on observe une démarche stricte mais non restrictive en ce qui concerne la prolongation et la libéralisation des visas, qui doivent toujours être subordonnées à des réformes contrôlables.

5.6. Pour le CESE, le continent africain, qui est étroitement lié à ce voisinage, devrait être le deuxième espace géographique prioritaire de la politique étrangère de l'Union européenne, non seulement parce qu'une grande partie des défis y trouve leur origine, mais aussi en raison des possibilités d'alliances qui peuvent contribuer au développement économique et à la gouvernance mondiale ⁽⁶⁾. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'accord de Paris sur le climat ouvrent des possibilités manifestes pour créer ou renforcer des partenariats avec l'Afrique.

⁽⁴⁾ REX/458 — Avis du CESE intitulé «Réexamen de la politique européenne de voisinage», adopté le 25 mai 2016 (non encore paru au Journal officiel).

⁽⁵⁾ Avis du CESE intitulé «La stratégie d'élargissement de l'Union européenne» (JO C 133 du 14.4.2016, p. 31).

⁽⁶⁾ REX/455 — Avis du CESE intitulé «L'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays ACP», adopté le 25 mai 2016 (non encore paru au Journal officiel).

5.7. D'un point de vue géopolitique, la stabilité de notre voisinage élargi suppose également que nous nous occupions des grandes puissances qui ont une incidence sur elle, en particulier la Russie et la Chine. La nouvelle assurance affichée par la Russie et la politique chinoise «Une ceinture, une route» (UCUR — investissements massifs dans les infrastructures de connectivité) rendent plus que jamais nécessaire pour l'Union européenne de parler d'une seule voix face à ces deux puissances, et non de faire entendre 28 voix différentes.

5.8. S'agissant de la crise des réfugiés, il est essentiel, aux yeux du CESE, que l'Union européenne se dote d'une politique commune d'asile et d'accueil des réfugiés, mise en œuvre par une institution européenne, ce qui garantirait que ses États membres assument leurs responsabilités de manière collective, proportionnelle et solidaire. Le renforcement des voies de migration régulière est lui aussi essentiel à la fois pour répondre aux demandes d'emploi et de protection, mais aussi en raison de la nécessité de flux migratoires dans l'Union européenne du fait de son déclin démographique, ainsi que pour prévenir la traite des êtres humains. Il est tout aussi indispensable de veiller au respect de la légalité internationale et de l'Union européenne, à une réponse commune à la crise humanitaire qui affecte les personnes qui sont déjà sur le territoire de l'Union, à l'augmentation des ressources destinées à la protection des frontières communes et aux opérations de sauvetage et de secours en mer, ainsi qu'à la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, comme l'a proposé la Commission européenne.

6. Dynamiser la politique de développement de l'Union européenne

6.1. L'Union européenne doit harmoniser ses politiques internes et externes avec les objectifs du programme pour le développement durable à l'horizon de 2030. Dans sa politique de développement, l'Union européenne devrait tout particulièrement mettre l'accent sur le programme d'action d'Addis-Abeba. L'accord sur le changement climatique conclu à Paris a montré que le monde est en train de s'orienter inexorablement vers une économie verte, un processus dans lequel l'Union européenne joue un rôle de pionnière.

6.2. Le CESE accueille favorablement les mesures destinées à redéployer l'aide publique au développement pour l'orienter vers les pays les moins avancés, le financement apporté au «new deal pour les États fragiles», l'évaluation stratégique de l'aide pour l'égalité entre les hommes et les femmes, l'augmentation des ressources affectées à la protection de la biodiversité et, enfin, les engagements de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour la lutte contre le changement climatique, ainsi que l'engagement d'octroyer aux pays en développement un soutien financier d'un montant de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, qui a été souscrit dans l'accord de Paris.

6.3. La dimension économique de la politique étrangère et de sécurité européenne devrait être renforcée et ne pas se limiter au domaine commercial. Il est nécessaire de soutenir également la formation, l'innovation et l'entrepreneuriat, car la stabilisation de nos voisins passe par leur développement économique et social. Des pays comme la Tunisie, le Liban ou la Jordanie, entre autres, devraient bénéficier d'un plan de développement qui leur permette de renforcer leur économie. De nombreuses perspectives, profitables à l'une et à l'autre partie, existent s'agissant d'aider des pays tiers à réaliser leur transition vers une économie à faibles émissions de carbone, notamment grâce à des transferts de technologie et à une coopération efficaces.

6.4. Le CESE relève que le changement climatique est un facteur de migrations, lesquelles résultent de la fragilité de certains États, de l'insécurité et de la raréfaction des ressources. L'Union européenne se doit de soutenir les pays en développement, en particulier les plus vulnérables, et de les aider à passer directement à des économies à faibles émissions de carbone et à renforcer leur capacité de résilience face aux changements climatiques.

6.5. Le CESE souligne qu'en dépit des restrictions budgétaires opérées actuellement dans beaucoup d'États membres, il convient que l'objectif de consacrer au moins 0,7 % du revenu national brut aux dépenses d'aide publique en faveur du développement revête un caractère prioritaire. Il est également nécessaire de renforcer la cohérence des politiques de développement et d'encourager la coordination entre les États membres et les institutions de l'Union européenne ⁽⁷⁾.

6.6. S'agissant de financer les objectifs de développement durable, il est indispensable de s'assurer de la participation de toutes les catégories d'intervenants, dont la société civile et les institutions financières pour le développement. Il convient aussi d'inclure dans une plus large mesure les partenaires sociaux dans la gestion de projets ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «La politique de développement de l'Union européenne — Le consensus européen» (JO C 24 du 31.1.2006, p. 79).

⁽⁸⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «Financement du développement — La position de la société civile» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

6.7. De l'avis du CESE, il conviendrait d'apporter des changements au système d'octroi des fonds européens au développement afin de les rendre plus flexibles, plus polyvalents et mieux adaptés aux situations concrètes. Le CESE considère qu'il s'impose d'instaurer notamment des mécanismes tels que des accords-cadres, des subventions de fonctionnement, des subventions en cascade, des conventions pluriannuelles, des fonds pour situations d'urgence ou la mise en œuvre de la «boîte à outils» qui a été définie dans le cadre du dialogue structuré⁽⁹⁾.

7. Le nouveau contexte du commerce et de l'investissement

7.1. Le CESE soutient le libre-échange, l'un des fondements même de l'Union européenne. Il relève, dans le même temps, la nécessité de prendre en compte les asymétries entre les parties aux négociations, ainsi que le respect des droits fondamentaux des travailleurs et des normes environnementales. En outre, il continue de soutenir l'approche multilatérale de l'Organisation mondiale du commerce en matière de réglementation commerciale. Le CESE est d'avis que la participation, consultative et effective, des organisations les plus représentatives de la société civile organisée à l'élaboration du corps du texte des accords doit être profondément repensée⁽¹⁰⁾.

7.2. Les méga-accords, comme le PTP, l'AECG, le PTCL, les accords de libre-échange avec le Japon et l'Inde ou le PEGR, sont en passe d'acquiescer, au-delà de leurs aspects purement commerciaux, une dimension géopolitique indéniable. Ils suscitent un intérêt croissant de la part de la société civile, en ce qu'ils touchent aux règles et aux normes qui ont d'importantes répercussions sur leurs modes de vie. Cela est particulièrement pertinent eu égard à l'incidence des mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États et des comités de coopération législative sur la prise de décisions démocratiques.

7.3. Le défi auquel l'Union européenne est confrontée dans ce domaine est que, tout en ouvrant des perspectives économiques et géostratégiques, ces accords imposent de garantir les normes et standards européens, les services publics et la préservation des domaines essentiels de la régulation politique tels que les normes en matière de protection de la santé, de conditions de travail et d'environnement⁽¹¹⁾. L'avis du CESE, comme celui de la société civile, est favorable à ce que la protection des investisseurs soit assurée par les tribunaux ordinaires ou, à défaut, par une juridiction internationale indépendante créée par les Nations unies. Il préconise également une participation effective de la société civile organisée aux accords, s'inscrivant dans une politique de transparence de l'information, en temps réel, aussi bien au niveau des négociations que des décisions touchant la société civile⁽¹²⁾.

8. Le renforcement de la société civile dans son rôle d'acteur essentiel de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne

8.1. De l'avis du CESE, la société civile organisée est l'un des éléments constitutifs de la démocratie. Une société civile jouissant de libertés et de droits, disposant de partenaires sociaux forts, participant de manière effective aux décisions et bénéficiant de la reconnaissance des institutions est indispensable pour accéder à la démocratie et la consolider, éviter des dérives autoritaires, favoriser le développement économique et la construction de la paix, renforcer la cohésion sociale, lutter pour l'égalité sous ses différentes formes, promouvoir et rendre possible un modèle de développement durable et accroître le caractère démocratique des institutions. Elle est essentielle également pour créer des liens plus étroits avec les sociétés civiles d'autres pays et régions du monde, grâce à une action parallèle aux démarches diplomatiques, qui est fondamentale pour rapprocher les histoires, les cultures, les convictions et les objectifs généraux.

8.2. En conséquence, le CESE préconise que la PESC mentionne, de manière expresse, ce renforcement parmi ses objectifs prioritaires. Il convient pour ce renforcement d'utiliser divers instruments, tels que: les fonds destinés à la coopération et au développement des droits humains; l'action et les demandes diplomatiques; une participation réelle et effective de la société civile qui doit être consultée et pas seulement écoutée dans le cadre des accords commerciaux et d'association, dont elle doit être une partie intégrante en disposant d'attributions qui couvrent l'ensemble des matières qu'ils englobent; le renforcement de la politique destinée à s'assurer que les entreprises européennes présentes dans d'autres pays ou régions du monde respectent les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et mettent en œuvre les politiques de responsabilité sociale des entreprises que défend l'Union européenne.

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «La participation de la société civile aux politiques de développement et de coopération au développement mises en œuvre par l'Union européenne» (JO C 181 du 21.6.2012, p. 28).

⁽¹⁰⁾ Lettre du président Malosse à la commissaire Malmström du 18 juin 2015 transmettant l'évaluation et les recommandations concernant les groupes consultatifs dans le cadre des accords d'association.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE intitulé «Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable» (voir page 123 du présent Journal officiel).

⁽¹²⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «La protection des investisseurs et le règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords de commerce et d'investissement de l'Union européenne avec des pays tiers» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

8.3. À cette fin, le CESE estime nécessaire que la PESC associe la société civile organisée européenne à la définition et à la mise en œuvre de ses objectifs et priorités. Le CESE propose que le rôle de la société civile soit amélioré:

- en renforçant les capacités de la société civile dans le voisinage européen de manière à soutenir les processus de stabilisation et de démocratisation,
- en améliorant l'identification des partenaires selon des critères compatibles avec le modèle social européen, allant de pair en pratique avec une reconnaissance des interlocuteurs sociaux sur un pied d'égalité,
- en encourageant les instances de participation de la société civile, telles que les CES,
- en palliant le déficit de dialogue civil et social,
- en favorisant le développement d'organisations sectorielles de portée régionale, comme cela est déjà le cas dans des domaines tels que l'économie sociale, les organisations patronales et syndicales, les organisations agricoles, la promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes, les droits de l'homme, etc.,
- en soumettant l'action extérieure de l'Union européenne à un meilleur contrôle et suivi par la société civile européenne,
- en rendant plus effective la participation de la société civile dans les accords commerciaux, d'association et de partenariat,
- en soutenant la création d'un contexte favorable à la participation des organisations de la société civile de pays tiers aux politiques de développement de l'Union, et
- en associant à la politique d'asile et d'accueil des réfugiés pour les volets «intégration» et «lutte contre les résistances xénophobes»,
- en articulant la participation des différentes composantes de la société civile (employeurs, syndicats, organisations socio-économiques du troisième secteur, organisations non gouvernementales) d'une manière plus structurée et moins sous la forme d'assemblée.

9. Le rôle du CESE

9.1. Nous estimons que le CESE, en tant qu'organe consultatif des institutions européennes et représentant de toutes les grandes organisations de la société civile organisée des États membres, est dans les meilleures conditions pour être un partenaire essentiel du SEAE et de la Commission européenne afin de renforcer et de continuer à développer la stratégie de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité commune ainsi que son efficacité. Cette affirmation s'appuie sur sa composition tripartite, sa vision globale, sa riche expérience et ses relations avec la société civile d'autres parties du monde, basées pour l'essentiel sur les mandats reçus dans le cadre d'accords internationaux de différents types signés par l'Union européenne: accords d'association, partenariats stratégiques, accords de libre-échange, accords avec les pays candidats à l'adhésion ⁽¹³⁾.

9.1.1. Nous proposons l'organisation au CESE d'une audition annuelle sur la politique étrangère et de sécurité, en présence du haut représentant et avec la participation des principales organisations européennes de la société civile.

9.2. Le CESE estime qu'il serait très utile de mettre en place une relation stratégique avec le SEAE, fondée sur la conviction, partagée par les deux parties, de l'importance de la société civile dans le cadre de la politique étrangère de l'Union européenne, notamment pour la réalisation de certains objectifs prioritaires. À cet effet, le CESE propose d'examiner conjointement les priorités en question et la manière de formaliser la coopération entre le SEAE et le CESE.

9.3. Le CESE se propose d'assister le SEAE dans le cadre de l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur la participation actuelle de la société civile dans le domaine de la politique étrangère européenne.

9.4. Dans le domaine de la PESC, le CESE renforcera sa collaboration avec des organisations des Nations unies telles que l'OIT ou l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Bruxelles, le 28 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ Le CESE compte actuellement 23 structures internationales et organes de suivi de questions internationales.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une mobilité des travailleurs plus équitable au sein de l'Union européenne»

(avis exploratoire)

(2016/C 264/02)

Rapporteure: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ

Corapporteure: Dorte ANDERSEN

Dans un courrier daté du 16 décembre 2015 et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le ministère des affaires sociales et de l'emploi a demandé, au nom de la présidence néerlandaise du Conseil, que le Comité économique et social européen élabore un avis exploratoire sur le thème:

«Une mobilité des travailleurs plus équitable au sein de l'Union européenne»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 232 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) estime que, dans le contexte politique actuel, tant la Commission européenne que les États membres doivent consentir un effort particulier pour garantir et encourager la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne (UE) en supprimant toute discrimination fondée sur la nationalité et en évitant les restrictions injustifiées, tant pour les travailleurs que pour les entreprises, dans la mesure où il s'agit d'une liberté fondamentale consacrée par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et d'une des réussites les plus appréciées du processus de construction européenne. Le CESE soutient les initiatives capables d'encourager et de promouvoir la mobilité des travailleurs dans l'Union européenne, comme cela a par ailleurs été exprimé par la présidence néerlandaise et la Commission, pour laquelle c'est un objectif affiché.

1.2 La mobilité des travailleurs, lorsqu'elle est exercée sur la base de conditions équitables et qu'elle correspond à une option positive, peut s'avérer enrichissante et bénéfique pour les travailleurs, les employeurs et la société dans son ensemble. Elle constitue une pierre d'angle du marché intérieur et peut contribuer à offrir des possibilités d'emploi et à apporter la prospérité aux citoyens et aux entreprises de l'Union européenne. Elle peut représenter un atout important pour la réalisation des objectifs en matière d'emploi et de croissance économique de l'Union européenne, en aidant à équilibrer les différents niveaux d'emploi dans les États membres, en amenant de la main-d'œuvre et du talent là où ils font défaut, peut permettre une meilleure répartition des ressources humaines et promouvoir le transfert de connaissances, l'innovation et le développement des compétences, éléments importants dans un monde soumis au changement technologique. Dans le même temps, elle peut contribuer à atténuer les effets du vieillissement de la population active dans les pays de destination.

1.3 La mobilité de la main-d'œuvre peut également provoquer, dans certains cas et certains secteurs, ce que l'on appelle la «fuite des cerveaux», laquelle concerne plus particulièrement des jeunes qui quittent certains pays présentant un taux élevé de chômage pour chercher ailleurs un emploi ou de meilleures perspectives professionnelles. Dans le même temps, les craintes non fondées de toutes sortes d'abus ne doivent pas affaiblir ni remettre en question la valeur positive de la libre circulation des travailleurs.

1.4 Pour éviter de telles situations, le CESE invite instamment la Commission et les États membres à promouvoir des politiques économiques conçues pour stimuler la croissance et la productivité et créer des emplois de qualité dans tous les États membres, de manière à améliorer les conditions de vie de tous les citoyens européens.

1.5 Une mobilité équitable requiert que soit garanti le respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination sur la base de la nationalité pour les travailleurs mobiles européens qui exercent leur droit à la libre circulation et sont soumis aux conditions de travail et aux règles de fixation des salaires du pays d'accueil, conformément à l'acquis de l'Union européenne, dans le plein respect des systèmes nationaux de négociation collective et de relations de travail.

1.6 Le CESE exhorte la Commission à consulter les partenaires sociaux sur toutes les questions qui s'imposent en matière de travailleurs détachés, de sorte à s'attaquer aux pratiques déloyales qui conduisent au dumping social. De même, toute nouvelle action au niveau européen doit respecter les compétences nationales de négociation collective et les différents systèmes de relations professionnelles.

1.7 En ce qui concerne les travailleurs frontaliers et transfrontaliers, le CESE estime qu'il est nécessaire de surveiller la situation et de collecter des données au niveau de l'Union européenne, dans le but de supprimer les éventuels obstacles et de garantir une mobilité libre et équitable à ces travailleurs.

1.8 Le CESE demande à la Commission de faire en sorte, conformément à sa volonté affichée de mettre un terme au dumping social et aux abus, que ceux-ci ne soient pas rendus possibles par d'autres initiatives en matière de marché intérieur (y compris le passeport de services qui est envisagé).

1.9 L'inspection du travail est appelée à jouer un rôle fondamental pour garantir une mobilité équitable. Pour ce faire, le CESE appelle les États membres à doter les inspections nationales et les autorités de surveillance du marché du travail d'une formation appropriée, de compétences, de personnel et de ressources en suffisance, tout en soutenant l'amélioration des instruments européens transfrontières d'inspection du marché du travail, notamment l'amélioration de l'application transfrontalière des sanctions.

1.10 Le CESE encourage la simplification des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale et la coopération entre les États membres pour sa mise en œuvre et souligne que toute révision du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ devra en tout état de cause respecter le principe d'égalité de traitement des travailleurs mobiles pour éviter que ceux-ci ne perdent les droits qu'ils ont acquis ou soient privés de droits parce qu'ils vont travailler dans un autre État membre.

2. Introduction

2.1 L'avis du CESE relatif à une mobilité des travailleurs plus équitable au sein de l'Union européenne a été demandé par la présidence néerlandaise, qui déclare dans ses priorités que «si la mobilité des travailleurs peut stimuler la croissance économique et l'emploi, il convient de lutter contre ses aspects négatifs afin de susciter un soutien plus marqué de l'opinion publique en faveur de la libre circulation des travailleurs».

2.2 La libre circulation des travailleurs constitue l'une des libertés fondamentales du marché intérieur et l'un des piliers du processus d'intégration européenne. C'est en outre l'une des réalisations de l'Union européenne les plus appréciées par les citoyens européens. Créé sur la base de la liberté de circulation, le marché intérieur a contribué à générer de la croissance économique, de l'emploi et de nouvelles perspectives pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises. La mobilité professionnelle, lorsqu'elle s'exerce dans des conditions équitables, peut être avantageuse pour les travailleurs, les entreprises et la société dans son ensemble et devrait, dès lors, être facilitée en supprimant, dans la mesure du possible, ce qui y fait obstacle. La concurrence déloyale et la discrimination des travailleurs ne doivent pas être tolérées dans le marché intérieur.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30.4.2004, p. 1).

2.3 La mobilité des travailleurs peut aussi conduire à un certain nombre de problèmes qui doivent être abordés afin de réduire les risques qu'ils présentent et de permettre tant aux travailleurs qu'aux entreprises de tirer pleinement parti des possibilités offertes par cette mobilité.

2.4 L'Union européenne s'emploie à accroître la mobilité équitable de la main d'œuvre en Europe en levant les obstacles qui l'entravent. La Commission a annoncé dans son programme de travail pour 2016 qu'elle avancerait des propositions en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre, avec notamment des mesures destinées à lutter contre les abus grâce à une meilleure application et à une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale, et tout particulièrement une révision de la directive sur le détachement des travailleurs ⁽²⁾ afin de lutter contre les pratiques déloyales entraînant un dumping social et la fuite des cerveaux, en assurant une égalité de salaire pour un travail égal dans un même lieu de travail, ainsi que des mesures pour promouvoir la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne.

2.5 L'objet du présent avis est d'aborder les différents aspects ayant trait à la mobilité des travailleurs dans un contexte où les marchés du travail continuent d'accuser des taux élevés de chômage et sont en pleine mutation, sur fond de mondialisation, de changements sociaux et d'innovation technologique.

2.6 Après plusieurs décennies durant lesquelles la mobilité au sein de l'Union européenne a été très faible, l'élargissement de l'Union européenne, conjugué à l'augmentation du chômage et à la crise qui a commencé en 2008, a provoqué un accroissement de la mobilité de travailleurs. En 2014, l'Union européenne comptait environ 15 millions de personnes mobiles, contre un peu moins de 12 millions en 2006 ⁽³⁾. La même année, le nombre de travailleurs mobiles en âge de travailler qui vivaient et travaillaient dans un autre État membre s'élevait à 8,3 millions, ce qui représentait 3,4 % de l'ensemble de la main-d'œuvre, en plus des 1,6 million de personnes qui vivaient dans un pays et travaillaient dans un autre (travailleurs frontaliers) ⁽⁴⁾.

2.7 Toutefois, la libre circulation des citoyens et des travailleurs dans l'Union européenne se trouve à l'heure actuelle menacée en raison de divers facteurs. Cette évolution préoccupe le CESE. Tant les restrictions qui sont actuellement appliquées à la circulation dans l'espace Schengen par certains États membres au motif de l'afflux de réfugiés ⁽⁵⁾ que les exceptions à l'égalité de traitement des travailleurs mobiles intra-UE qui ont été accordées au Royaume-Uni lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016 ⁽⁶⁾ pourraient toucher à l'une des avancées les plus appréciées du processus de construction européenne.

2.8 La liberté de circulation des travailleurs et la suppression de toute discrimination fondée sur la nationalité sont des principes fondamentaux consacrés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'il convient de garantir et de promouvoir. En outre, l'espace Schengen constitue un élément central du processus d'intégration européenne et du bon fonctionnement de l'économie de l'Union européenne. L'Union et ses États membres doivent considérer comme une priorité et comme allant de leur responsabilité de garantir que les frontières restent ouvertes et que leurs citoyens puissent circuler, vivre et travailler dans tous les États membres en bénéficiant de conditions égales.

2.9 Étant donné que le problème concerne en particulier les travailleurs et les entreprises, il importe que la Commission consulte les interlocuteurs sociaux aux niveaux sectoriel et intersectoriel sur l'opportunité de toute initiative qu'elle souhaiterait prendre en la matière et sur son contenu potentiel. De même, toute nouvelle action au niveau européen doit respecter les compétences nationales de négociation collective et les différents systèmes de relations professionnelles.

⁽²⁾ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997, p. 1).

⁽³⁾ Commission européenne, *Employment and Social Developments in Europe 2015* (Emploi et évolutions sociales en Europe en 2015), p. 33.

⁽⁴⁾ Commission européenne, discours de la commissaire Marianne Thyssen sur la vision de l'Europe en matière de mobilité du travail équitable, Dublin, 13 novembre 2015.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_fr.htm

⁽⁶⁾ Décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, section D, Prestations sociales et libre circulation.

3. Observations générales

3.1 La liberté de circulation des travailleurs est régie par l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, et par l'article 4, paragraphe 2, point a), et les articles 20, 26 et 45 à 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle suppose la suppression de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres pour ce qui est de l'emploi, de la rémunération et des autres conditions de travail. Elle ouvre l'accès à des droits en matière de mobilité et de séjour ainsi qu'à des droits économiques et sociaux, dont la réglementation de base figure dans la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement dans l'Union européenne ⁽⁷⁾ et la directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs ⁽⁸⁾.

3.2 La libre circulation des travailleurs donne à chaque citoyen le droit de se rendre librement dans un des États membres et d'y séjourner afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux. Par conséquent, elle comprend la liberté de circulation en tant que telle ainsi que l'égalité de traitement en ce qui concerne notamment l'emploi, les services sociaux, l'éducation et la formation.

3.3 La mobilité professionnelle, lorsqu'elle s'exerce dans des conditions équitables, peut être avantageuse pour les travailleurs, les entreprises et la société dans son ensemble. Elle peut constituer une grande chance pour les citoyens et les travailleurs, sous l'angle du développement personnel, économique et social, et doit à ce titre être facilitée.

3.4 La mobilité est un facteur essentiel d'employabilité et d'épanouissement des talents et peut être un moyen de remédier aux disparités qui existent entre les différents États membres quant au niveau d'emploi, en aidant à compenser le déficit de main-d'œuvre là où il existe et à mieux exploiter les qualifications des travailleurs et des travailleuses. Elle apporte des perspectives d'emploi accrues à ces derniers, tout en offrant aux employeurs un champ élargi pour leur recherche de talents. À cet égard, elle peut constituer un élément important de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi et de croissance économique.

3.5 La mobilité des travailleurs peut également servir à promouvoir le transfert de connaissances, l'innovation et le développement du capital humain, qui sont essentiels dans un contexte de mondialisation et de mutations technologiques rapides. Dans des conditions appropriées, une mobilité des travailleurs équitable devrait favoriser l'interaction entre citoyens européens, améliorer la connaissance mutuelle et l'acceptation et, partant, contribuer à une société plus tolérante et inclusive.

3.6 Nous ne pouvons pas non plus ignorer que la mobilité des travailleurs suscite aussi une série de problèmes. Les travailleurs européens qui travaillent dans un autre État membre sont parfois, pour des raisons diverses, plus vulnérables face aux abus et aux discriminations dans des domaines tels que la sécurité sociale, les conditions de travail et les salaires, l'accès aux prestations sociales et à l'éducation, la fiscalité et d'autres encore. Elle peut également déboucher sur une distorsion de concurrence entre les entreprises, notamment dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme la construction, qui présentent une forte concentration de très petites entreprises. Elle peut en outre conduire à la séparation de familles ainsi qu'à des difficultés d'intégration dans un autre pays en raison, notamment, des barrières linguistiques et culturelles. Le CESE a élaboré de nombreux avis sur l'importance de favoriser la mobilité au sein de l'Union et d'éliminer ces obstacles ⁽⁹⁾.

3.7 La persistance de perspectives économiques négatives, les taux élevés de chômage et le manque de perspectives d'emploi qui prévalent dans certains pays de l'Union européenne conduisent actuellement certains travailleurs, jeunes notamment, à se rendre dans d'autres pays pour y chercher un emploi ou de meilleurs salaires et des conditions de travail plus favorables. Ce phénomène peut avoir un côté positif, dans la mesure où il permet aux jeunes de travailler dans un autre pays, d'y gagner en expérience et d'y développer leurs capacités, au lieu d'être au chômage dans leur pays d'origine. De plus, l'expérience acquise pourra être profitable à leurs pays respectifs, une fois qu'ils seront de retour. Mais en même temps, cela est susceptible de provoquer un phénomène de « fuite des cerveaux » et d'aggraver les conséquences du vieillissement de la population dans les pays d'origine.

⁽⁷⁾ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

⁽⁸⁾ Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs (JO L 128 du 30.4.2014, p. 8).

⁽⁹⁾ JO C 424 du 26.11.2014, p. 27; JO C 18 du 19.1.2011, p. 74; JO C 228 du 22.9.2009, p. 14.

3.8 En outre, une grande mobilité peut donner naissance à des défis de grande ampleur et créer des tensions sur le marché du travail des pays de destination, notamment si la situation économique ne garantit pas un niveau suffisant de croissance et de création d'emplois permettant d'éviter l'aggravation du chômage.

3.9 Une condition préalable indispensable pour optimiser les avantages de la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'Union européenne, tout en réduisant les risques qu'elle recèle et en permettant que les travailleurs aussi bien que les entreprises de l'Union européenne puissent bénéficier pleinement des possibilités qu'elle offre, réside dans la promotion d'une politique économique axée sur la croissance, la productivité et la création d'emplois, qui permette d'améliorer les conditions de vie dans tous les pays.

3.10 L'idée qui a cours parmi les citoyens de certains pays, selon laquelle la mobilité professionnelle risque de provoquer une concurrence sociale et salariale, ajoutée à la croyance infondée d'abus des services publics et sociaux de la part des travailleurs mobiles, ce qu'on appelle le «tourisme social», contribue à alimenter un sentiment d'hostilité à l'égard de la mobilité à des fins de travail. Face à cette perception, diverses études ont conclu que l'existence de prestations d'assistance sociale plus élevées dans certains pays par rapport aux pays d'origine n'est pas un motif significatif de mobilité professionnelle. Cela se vérifie par le fait que les travailleurs mobiles au sein de l'Union européenne ont moins recours à ces prestations que les nationaux. Lorsqu'ils recourent de manière intensive à certaines prestations, cela est dû à des circonstances socio-économiques spécifiques aux travailleurs mobiles ⁽¹⁰⁾. Les études montrent que la relation entre la mobilité et les prestations sociales est minimale, le taux de chômage dans le pays ou le niveau des salaires jouant un rôle beaucoup plus déterminant ⁽¹¹⁾.

4. Observations particulières

4.1 Une mobilité des travailleurs plus équitable

Une mobilité des travailleurs équitable requiert de veiller à ce que les travailleurs mobiles qui exercent leur droit à la libre circulation conformément à l'acquis de l'Union européenne soient traités dans le respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. À cette fin, il est essentiel que les États membres garantissent aux travailleurs mobiles l'application pleine et entière de la législation existante en matière de droits sociaux et de conditions de travail et de salaire en vigueur, afin d'éviter le risque de dumping social et salarial ainsi que celui d'une concurrence déloyale entre entreprises. Il s'agit également d'un élément positif pour le marché intérieur.

4.1.1 Dans un même ordre d'idées, il est nécessaire de surmonter les barrières administratives, institutionnelles et linguistiques qui continuent d'entraver la mobilité des travailleurs, en adoptant à cette fin des mesures concrètes dans des domaines tels que la fourniture d'informations aux travailleurs mobiles ou l'évaluation, en collaboration avec le réseau EURES et le réseau européen des services publics de l'emploi, après les avoir renforcés, par exemple des mesures visant à améliorer les compétences linguistiques et la reconnaissance des qualifications professionnelles, conformément aux propositions avancées dans des avis antérieurs du CESE ⁽¹²⁾.

4.1.2 Une mobilité des travailleurs équitable doit en outre s'accompagner de mesures destinées à garantir la croissance et la création d'emploi dans tous les pays de l'Union européenne, afin d'éviter une aggravation des disparités qui existent entre eux et de faire en sorte qu'ils tirent tous des avantages de cette mobilité.

4.1.3 Ce n'est qu'à ces conditions qu'il sera possible de garantir une mobilité des travailleurs équitable, perçue comme une option positive pour les travailleurs et les travailleuses, et non comme un choix qui leur est imposé par nécessité.

⁽¹⁰⁾ Commission européenne, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*.

⁽¹¹⁾ Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, p. 5-6.

⁽¹²⁾ JO C 327 du 12.11.2013, p. 65; JO C 424 du 26.11.2014, p. 27; JO C 18 du 19.1.2011, p. 74 et JO C 228 du 22.9.2009, p. 14.

4.2 Détachement de travailleurs

4.2.1 Les travailleurs détachés relèvent d'un régime juridique distinct dans la mesure où ils ne font pas usage des droits de libre circulation, mais où ce sont leurs employeurs qui utilisent leur droit à la libre prestation de services pour envoyer des travailleurs à l'étranger à titre temporaire. Il est avantageux tant pour l'entrepreneur que le travailleur de ne pas avoir à changer le lieu de travail figurant dans le contrat, et ils peuvent tous deux continuer à verser leurs cotisations à la sécurité sociale dans leur pays d'origine.

4.2.2 Le régime juridique des travailleurs détachés est régi par la directive 96/71/CE⁽¹³⁾ ainsi que la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁴⁾ relative à l'exécution de la législation concernant le détachement de travailleurs, adoptée en mai 2014.

4.2.3 Même s'il n'existe pas de statistiques officielles sur les salaires des travailleurs détachés, un rapport commandé par la Commission⁽¹⁵⁾ constate qu'ils perçoivent, dans les secteurs de la construction et des transports, des salaires inférieurs à ceux des travailleurs locaux dans une proportion qui peut aller jusqu'à 50 %. Ces différences peuvent s'expliquer par l'application incorrecte du salaire minimal et par d'autres raisons, telles que la tendance à classer les travailleurs détachés à un niveau inférieur sur l'échelle de la classification conventionnelle. L'on relève également des différences, quoique moins importantes, dans d'autres secteurs productifs, qui varient selon les pays. Il convient de souligner l'hétérogénéité des sources d'information: inspection du travail, rapports des syndicats et des organisations patronales, et médias⁽¹⁶⁾.

4.2.4 La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a abordé la question du salaire appliqué aux travailleurs détachés et a contribué par sa jurisprudence à générer une importante controverse. Cette situation a conduit la Commission à proposer la directive 2014/67/UE⁽¹⁷⁾, dont la finalité est d'améliorer la lutte contre le recours abusif au détachement de travailleurs et la fraude en la matière; les États membres ont jusqu'au 18 juin 2016 pour transposer la directive d'exécution. Le CESE a déjà estimé que cette directive, même si elle constitue un pas sur la voie d'un renforcement de la dimension sociale du marché intérieur, est insuffisante pour répondre aux demandes du Comité⁽¹⁸⁾.

4.2.5 Dans le cadre du paquet sur la mobilité de la main-d'œuvre, la Commission a annoncé la révision spécifique de la directive sur le détachement des travailleurs «afin de lutter contre les pratiques déloyales entraînant un dumping social et la fuite des cerveaux, en assurant une égalité de salaire pour un travail égal dans un même lieu de travail»⁽¹⁹⁾. Le 8 mars, elle a rendu publique sa proposition législative de révision de la directive⁽²⁰⁾, préalablement à la présentation du train de mesures sur la mobilité des travailleurs et avant l'expiration du délai de transposition de la directive d'application. Le CESE traitera toutes les questions relatives à ce sujet dans un avis spécifique sur la proposition de la Commission.

4.2.6 Quoi qu'il en soit, le CESE relève avec intérêt l'intention affichée par la Commission de vouloir mettre fin au dumping social. Il rappelle ce qu'il a déjà exprimé dans son avis SOC/460, dans lequel il souligne «l'importance de garantir la protection des travailleurs détachés, de respecter les divers modèles de marché du travail qui existent dans les États membres et de décourager le dumping social et la concurrence déloyale». Il importe, pour l'heure et à l'avenir, de trouver un juste équilibre entre la nécessité de promouvoir la liberté de prestation de services et celle de protéger les droits des travailleurs détachés. Le CESE reviendra sur cette question.

4.2.7 Le CESE demande à la Commission de faire en sorte, conformément à sa volonté affichée de mettre un terme au dumping social et aux abus, que ceux-ci ne soient pas rendus possibles par d'autres initiatives en matière de marché intérieur (y compris le passeport de services qui est envisagé).

⁽¹³⁾ Op. cit.

⁽¹⁴⁾ Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IML») (JO L 159 du 28.5.2014, p. 11).

⁽¹⁵⁾ Commission européenne, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Rapport final*.

⁽¹⁶⁾ Ibid., p. 18-20.

⁽¹⁷⁾ Op. cit.

⁽¹⁸⁾ JO C 351 du 15.11.2012, p. 61.

⁽¹⁹⁾ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Programme de travail de la Commission pour 2016 — Le moment d'agir», COM(2015) 610 final.

⁽²⁰⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, COM(2016) 0128 final.

4.3 *Travailleurs frontaliers*

Les travailleurs frontaliers sont, selon le règlement (CE) n° 883/2004, couverts par le système de sécurité sociale du pays dans lequel ils travaillent. Néanmoins, dans certains cas, ils peuvent être soumis à certaines formes de discrimination en raison de la mise en œuvre insuffisante des règles existantes. Il est, par conséquent, nécessaire de surveiller la situation et de collecter des données au niveau européen, afin de supprimer les éventuels obstacles à la libre circulation pour les travailleurs frontaliers et de garantir la bonne application de la législation européenne et nationale, dans le respect du principe de non-discrimination et d'égalité de traitement.

4.4 *Rôle de l'inspection du travail*

4.4.1 Le CESE estime que l'inspection du travail au niveau national peut jouer un rôle essentiel dans la lutte contre les entreprises factices et le travail non déclaré, s'agissant de faire respecter et appliquer les droits des travailleurs européens mobiles ou détachés, en prévenant les abus, ce qui permettra également de prévenir la distorsion de concurrence entre les entreprises.

4.4.2 L'absence de contrôle dans certains pays, parce qu'ils n'ont pas de corps d'inspecteurs du travail approprié ou que les compétences, les savoir-faire ou les ressources nécessaires font défaut, favorise les abus. Les services d'inspection du travail et les autres autorités chargées de contrôler le marché du travail ne peuvent être efficaces que s'ils disposent de moyens financiers et humains suffisants, dotés d'une formation appropriée. Dans ce contexte, il est nécessaire de prévoir des règles au niveau européen, notamment en matière d'amélioration de l'application transfrontalière des pénalités, ainsi qu'un soutien pour les États membres qui rencontrent des difficultés pour mettre en place ces moyens.

4.4.3 À côté de ces dispositions, l'amélioration des instruments européens d'inspection transfrontière, suggérée dans la résolution du Parlement européen du 14 janvier 2014 ⁽²¹⁾, contribuerait à recenser et à combattre les cas de dumping social, notamment en identifiant les sociétés «boîtes aux lettres».

4.4.4 Cela serait parfaitement en cohérence avec la création récente de la plateforme européenne pour la lutte contre le travail non déclaré.

4.5 *Portabilité des droits sociaux et protection des travailleurs mobiles*

4.5.1 Le CESE encourage la simplification des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale et la coopération entre les États membres pour sa mise en œuvre et souligne que toute révision du règlement (CE) n° 883/2004 devra en tout état de cause respecter le principe d'égalité de traitement des travailleurs mobiles pour éviter que ceux-ci ne perdent les droits qu'ils ont acquis ou soient privés de droits parce qu'ils vont travailler dans un autre État membre.

4.5.2 La garantie de portabilité des droits sociaux des travailleurs mobiles est également un élément indispensable à une mobilité équitable, aussi bien pour celui qui quitte son pays pour aller travailler à l'étranger que pour celui qui y revient après avoir travaillé dans un autre pays.

4.5.3 Afin de faciliter la libre circulation des personnes et d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre, la coordination des systèmes de sécurité sociale s'est développée au sein de l'Union européenne en vue de réguler les relations entre les différents systèmes nationaux, sans altérer la teneur de leurs règles respectives.

4.5.4 À la suite de l'adoption des traités, ont été promulguées des règles relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale, notamment dans les règlements (CEE) n° 1408/71 (règlement de base) et (CEE) n° 574/72 (règlement d'application), remplacés depuis par les règlements (CE) n° 883/2004 (règlement de base) et (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil ⁽²²⁾ (règlement d'application). Le règlement (CE) n° 883/2004 fait actuellement l'objet d'une révision.

⁽²¹⁾ Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2014 sur des inspections du travail efficaces à titre de stratégie pour l'amélioration des conditions de travail en Europe, P7_TA(2014)0012.

⁽²²⁾ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 284 du 30.10.2009, p. 1).

4.5.5 Le CESE a prévu d'élaborer un avis détaillé dès que la Commission lui soumettra la proposition de révision du règlement (CE) n° 883/2004. Comme le Comité l'a déjà indiqué dans un avis antérieur, le cadre législatif doit être adapté à l'évolution de la réalité du monde du travail, aux nouvelles formes d'emploi et en particulier aux nouvelles formes de mobilité⁽²³⁾.

4.5.6 Le CESE est d'avis que le principe d'égalité de traitement, la totalisation des périodes, l'exportabilité des prestations et la détermination de la législation applicable (principe d'unicité) sont essentiels pour la libre circulation de la main-d'œuvre et devraient être garantis dans toute révision future du règlement (CE) n° 883/2004.

4.5.7 En ce qui concerne la libre circulation des demandeurs d'emploi dans un autre pays, le CESE prend note de la déclaration du 13 novembre 2015 de la commissaire Thyssen, qui a déclaré à Dublin: «Nous sommes d'avis que le droit de circulation des demandeurs d'emploi doit également être défendu, notamment au regard des chiffres du chômage extrêmement divergents entre États membres. Il est essentiel, toutefois, que cela ne se fasse pas au détriment de la sécurité sociale du pays d'accueil. Dans cet esprit, nous voulons permettre à quelqu'un qui perd son emploi de recevoir ses allocations de chômage dans un autre pays, dans lequel il pourrait avoir plus de chances de trouver un emploi. Cela peut déjà se faire actuellement pour une période de trois mois.» La Commission souhaite étendre cette durée à six mois.

4.5.8 Eu égard à la complexité du règlement (CE) n° 883/2004, il convient que les autorités des États membres coopèrent étroitement pour garantir que les disparités entre les réglementations nationales n'entravent pas la libre circulation et que les informations données soient aussi claires que possible, afin que les bénéficiaires des prestations et les entreprises connaissent leurs droits et obligations. Il importe également de renforcer l'utilisation des moyens électroniques et la coopération entre les États membres de manière à réduire les exigences en matière d'informations imposées aux travailleurs et aux entreprises.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽²³⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 14.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'intégration des réfugiés dans l'Union européenne»

(avis exploratoire)

(2016/C 264/03)

Rapporteur: M^{me} Christa SCHWENG

Corapporteur: M. Panagiotis GKOFAS

Au nom de la présidence néerlandaise du Conseil, le ministère des affaires sociales et de l'emploi a demandé, dans un courrier daté du 16 décembre 2015, que le Comité économique et social européen (CESE) élabore, au titre de l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un avis exploratoire sur le thème:

«L'intégration des réfugiés dans l'Union européenne»

(avis exploratoire).

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 232 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

La présidence néerlandaise a exposé comme suit les raisons de sa demande d'un avis exploratoire:

L'Union européenne et ses États membres sont confrontés actuellement à une arrivée massive de réfugiés à laquelle, dans une large mesure, ils ne sont pas préparés. Toutefois, le nombre de ces arrivants ne représente qu'une petite partie des personnes en déplacement dans le monde, et un tel phénomène n'est pas inédit dans l'histoire récente de l'Europe. Tous les niveaux de gouvernement et de nombreuses organisations de la société civile doivent coopérer pour accueillir les réfugiés et garantir leur intégration une fois que leur statut de protection est accordé. L'approche, les prestations et l'importance de la réponse apportée sur le plan organisationnel varient d'un État membre à l'autre. Des exemples de bonnes pratiques existantes sont disponibles dans différentes bases de données et peuvent servir de base pour approfondir l'analyse.

L'avis exploratoire a pour objet d'élaborer des recommandations qui se fondent sur les expériences en cours et cherchent des sources d'inspiration dans d'autres zones géographiques et époques où l'on a assisté à une arrivée de réfugiés et d'autres migrants à une échelle comparable, voire bien plus importante, en insistant à cet égard sur le rôle des organisations de la société civile. Il devrait répondre à des questions telles que: quels sont les meilleurs modèles de coopération entre les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux et les organisations de la société civile? Quelles sont les approches novatrices qui existent déjà? Comment peuvent-elles être transposées à d'autres contextes?

2. Recommandations

2.1. Le CESE a la conviction que l'intégration est une nécessité pour nos sociétés, si nous entendons préserver la cohésion sociale.

2.2. Pour le CESE, il convient de mettre immédiatement en place un régime d'asile européen commun, ainsi qu'une réforme profonde du règlement de Dublin et un plan européen en matière d'immigration, de sorte à gagner en efficacité et à rétablir la confiance envers les valeurs de nos sociétés.

2.3. Le CESE souligne que l'intégration est un processus à double sens. En effet, dans le cadre des politiques d'intégration, les meilleures pratiques sont celles qui sont axées non pas sur les seuls réfugiés, mais également sur la population locale. Une telle approche est essentielle pour faire accepter les mesures d'intégration. Les médias, les collectivités territoriales, les syndicats, les organisations d'employeurs et les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans ce processus. Afin de créer, dans les pays d'accueil, un climat positif envers les réfugiés, notamment en cette période où les prévisions de croissance économique sont maussades et où le marché de l'emploi est difficile dans certains pays, il convient de prévoir des mesures d'intégration et des investissements sociaux qui soient destinés tout à la fois à la population locale et aux réfugiés, pour répondre aux besoins de chacun de ces groupes cibles.

2.4. Il est souhaitable que la formation linguistique des migrants, dès lors que l'on s'attend à ce que leur demande d'asile reçoive une issue favorable, commence rapidement après leur enregistrement. Elle devrait également comporter des informations de base sur les valeurs, la culture et les procédures du pays d'accueil, ainsi qu'un recensement des compétences et des qualifications des personnes concernées. Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) pourrait aider à mettre au point des méthodes pour recenser les compétences acquises dans le pays d'origine.

2.5. Le CESE recommande d'accorder une attention particulière aux mineurs, spécialement lorsqu'ils ne sont pas accompagnés, car ils sont souvent traumatisés et ont besoin d'une assistance socio-pédagogique. Il conviendra de les intégrer rapidement dans le système scolaire ou de leur présenter les possibilités qu'offre la formation professionnelle.

2.6. Le CESE souligne que les réfugiés doivent avoir accès à des informations concernant leurs droits et obligations dans la société d'accueil en général, et plus spécifiquement sur le marché du travail. Sur celui-ci, les réfugiés doivent être traités à égalité avec les locaux, afin de prévenir la concurrence déloyale de même que le dumping social et salarial.

2.7. Le CESE se félicite de nouveau de la solidarité manifestée par certains pans de la société civile, des syndicats, des organisations d'employeurs, des particuliers et des entreprises, en particulier des microentreprises et des petites et moyennes entreprises de l'artisanat, qui sont venus en aide aux demandeurs d'asile sur une base volontaire. Il souligne qu'il importe de préserver et de soutenir cette forme d'engagement individuel, avec des incitations appropriées, notamment lors d'urgences humanitaires, en promouvant la solidarité au sein de la société civile.

2.8. Le CESE souligne que l'Union européenne devrait apporter une réponse immédiate à la situation en se fondant sur le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier, prévu à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2.9. Les États membres et les autorités compétentes de l'Union européenne, y compris celles des pays de transit, devraient coopérer avec les organisations de la société civile en vue d'assurer le suivi des opérations, la mise à jour des données et la coordination des activités, afin d'avoir une politique d'asile de l'Union européenne qui soit conjointe et plus efficace. Il convient de mettre au point des systèmes statistiques communs, harmonisés et actualisés pour définir les options stratégiques de l'Union européenne et des États membres.

2.10. Afin de réussir durablement l'intégration des réfugiés, il y a lieu, au titre du plan Juncker et au-delà de celui-ci, d'intensifier les efforts visant à investir pour promouvoir la croissance économique et l'emploi. Des investissements supplémentaires doivent être consentis en faveur des mesures d'intégration, ainsi que des investissements sociaux, tant à destination de la population locale que des réfugiés, afin de couvrir les besoins spécifiques de chacun de ces groupes cibles. Le CESE a fait par ailleurs observer les effets positifs potentiels qu'une taxe sur les transactions financières aurait pour les finances publiques, en garantissant une contribution plus équitable de la part du secteur financier. En raison des circonstances exceptionnelles qui prévalent et conformément au pacte de stabilité et de croissance, les coûts supplémentaires engendrés par l'accueil de réfugiés ne devraient pas, moyennant un examen approfondi, être repris dans le calcul des déficits publics des États membres. Investir dans des mesures d'intégration est coûteux à court et à moyen terme, mais doit être vu comme un investissement dans l'humain, qui sera payant sur le long terme. Si l'intégration est réussie, elle conduira à la cohésion sociale, à la croissance économique et à la création d'emplois. Il convient par conséquent d'augmenter dûment les ressources du Fonds «Asile, migration et intégration» ainsi que du Fonds social européen, en particulier dans les États membres où le nombre de réfugiés a dépassé le contingent prévu, afin d'assurer un meilleur financement conjoint des mesures d'intégration leur étant destinées.

3. Contexte

3.1. Les conflits qui frappent le Moyen-Orient ont provoqué un afflux sans précédent de réfugiés en Europe. Les personnes issues de pays déchirés par la guerre se sont mêlées à celles qui voulaient quitter leur pays pour des raisons économiques. Tous les pays d'Europe sont signataires de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, qui vise à protéger ce groupe vulnérable en lui accordant des droits fondamentaux. Étant donné l'importance de l'afflux de migrants et pour respecter la convention de Genève et les principes généraux des droits de l'homme, il importe de distinguer clairement les migrants économiques des réfugiés, c'est-à-dire les personnes ayant besoin d'un statut de protection (en particulier asile ou protection subsidiaire).

3.2. Si, d'un point de vue individuel, il est parfaitement compréhensible qu'une personne quitte son pays afin de trouver de meilleures conditions économiques à l'étranger, la situation et le climat sociétal qui prévalent actuellement dans la majorité des États membres exigent d'opérer clairement cette distinction. Les migrants économiques, s'ils prétendent à un statut de protection sans motif valable, ont vocation à retourner dans leur pays d'origine. Il convient que les États membres appliquent le plan d'action de l'Union européenne en matière de retour ainsi que le manuel sur le retour dans les cas où la demande de protection internationale a été rejetée.

3.3. Cet impératif suppose un régime d'asile européen commun, prévoyant une protection efficace des frontières extérieures, un enregistrement adéquat aux «centres de crise» («hotspots»), un traitement rapide des demandes d'asile et, en cas de non-reconnaissance du statut de bénéficiaire d'une protection internationale et de refus de la demande d'asile, un retour vers le pays d'origine ou un pays tiers avec lequel un accord de réadmission a été conclu. S'agissant de l'enregistrement et des demandes d'asile, il pourrait également être judicieux et efficace d'établir des centres de crise dans les pays tiers situés aux frontières de l'Union européenne et qui ont des accords avec elle en matière de politique migratoire.

3.4. Les événements qui se sont produits au deuxième semestre de 2015 montrent que les ressortissants de pays tiers viennent souvent en Europe pétris de faux espoirs et avec à l'esprit une image idéalisée de la vie dans l'Union européenne, généralement véhiculée par les passeurs. Une fois confrontés à la réalité, ils sont généralement déçus et choisissent, dans certains cas, le retour volontaire. Dans le contexte d'un programme de retour volontaire, les personnes y participant pourraient contribuer à donner à leurs compatriotes une image plus réaliste de la vie en Europe, susceptible de décourager d'autres personnes d'entreprendre le périlleux voyage vers l'Union européenne.

3.5. Indépendamment de la nécessité de rendre le régime d'asile européen commun pleinement opérationnel, d'établir un système de répartition des responsabilités et des charges financières qui soit pérenne et équitable, il sera indispensable, afin de réduire la pression exercée sur le régime d'asile actuel, d'adopter une nouvelle approche européenne en matière de migration et de procéder à une réforme en profondeur du règlement de Dublin de sorte à relever les défis qui se posent à court et à long terme, conformément aux mesures annoncées par le président Juncker pour le premier trimestre 2016. Le CESE se prononcera à ce sujet dans un avis spécifique.

3.6. Dans la résolution relative aux réfugiés qu'il a adoptée en décembre 2015, le CESE a souligné que «la situation actuelle requiert de l'Union européenne qu'elle développe des couloirs humanitaires sûrs pour les réfugiés originaires de pays touchés par les guerres et menacés par le terrorisme, et qu'elle le fasse en collaboration avec les pays sur le territoire desquels se trouvent la plupart des réfugiés». Il réaffirme que le processus d'enregistrement devrait d'ores et déjà avoir lieu en dehors de l'Union européenne.

3.7. La guerre, les changements climatiques et le manque de perspectives dans les pays tiers sont de nature à provoquer un afflux continu, voire croissant, de réfugiés et de migrants. Limiter les facteurs d'incitation à l'émigration est un enjeu mondial. Toutefois, le présent avis ne porte que sur l'intégration des individus bénéficiant d'un statut de protection ou demandant ce statut.

4. Peut-on comparer la crise actuelle avec d'autres mouvements de réfugiés antérieurs?

4.1. La présidence néerlandaise a demandé que l'on analyse des crises antérieures ayant été à l'origine d'importants mouvements de réfugiés, afin d'en tirer des enseignements en matière d'intégration. Le CESE est arrivé à la conclusion que l'actuelle crise des réfugiés n'est pas comparable aux précédentes, en premier lieu en raison du nombre de personnes déplacées, plus de 900 000 migrants étant entrés dans l'Union européenne via la Grèce en 2015, et en second lieu du fait de la rapidité avec laquelle évolue le phénomène, devenu une source d'incertitude accrue pour la population locale. Si l'on examine par exemple le cas de l'Autriche, pays qui a reçu au début des années 90 quelque 90 000 réfugiés qui fuyaient la guerre en ex-Yougoslavie, l'on peut percevoir des différences très nettes avec la situation actuelle. Ces ressortissants de Bosnie avaient souvent des parents en Autriche, ou y avaient déjà travaillé. Les qualifications que les personnes avaient acquises dans leur pays d'origine étaient immédiatement exploitables par les entreprises autrichiennes, et les femmes étaient habituées à participer pleinement au marché du travail. En accroissant le revenu familial et la mobilité des familles, ces facteurs ont permis d'éviter la création de quartiers réservés et favorisé une meilleure mixité sociale dans les écoles et sur le marché du travail.

4.2. Les expériences datant des années 90 ne sont pas pleinement comparables à la situation d'aujourd'hui. Il y a une diversité plus grande dans les parcours des personnes qui arrivent actuellement: certaines ont des diplômes universitaires comparables aux diplômes européens, d'autres des parcours de formation qui ne seront sans doute pas exploitables immédiatement en Europe, alors que d'autres encore ont un niveau scolaire très faible et que de nombreuses femmes n'ont jamais participé au marché du travail. De plus, la population des pays d'accueil, qui souffre toujours du contrecoup de la crise économique, tend à être plutôt réservée à l'endroit d'étrangers qui leur font concurrence sur le marché du travail.

5. Qu'est-ce que l'intégration?

5.1. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), il n'existe pas d'acception consensuelle de l'intégration des immigrants dans le contexte des pays développés, ni de définition officielle de ce terme dans la législation internationale en matière de réfugiés. Dans leurs tentatives pour définir ce qu'est l'intégration ou cerner ce à quoi ressemble une société intégrée, de nombreux gouvernements et universitaires considèrent l'intégration dans un sens large, en tant que processus individuel à double sens.

5.2. La définition donnée par le HCR est centrée sur le concept d'intégration en tant que processus à double sens, qui présuppose une «adaptation» de la part des uns et un «accueil bienveillant» de la part des autres. Toutefois, ce processus n'exige pas que le réfugié renonce à son identité culturelle, et c'est sur ce point que l'intégration se distingue de l'assimilation⁽¹⁾. Cette définition correspond au point de vue du CESE⁽²⁾.

5.3. Le CESE a souligné la nécessité de lier l'intégration aux valeurs et aux principes définis dans le traité, à la charte des droits fondamentaux, à la convention européenne des droits de l'homme et à la stratégie Europe 2020, ainsi qu'aux politiques sur l'emploi et à l'agenda social. Cette connexion est essentielle pour le CESE compte tenu de l'existence d'une crise des valeurs dans certains secteurs sociaux et politiques d'Europe. L'intégration et la cohésion économique et sociale sont comme les deux faces d'une même médaille⁽³⁾. Garantir des conditions de vie décentes et des perspectives d'avenir pour tous favorisera l'acceptation des mesures d'intégration.

5.4. Les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne (2004) et le programme commun pour l'intégration (2005), qui est l'instrument de leur application, constituent le socle sur lequel l'intégration des migrants dans l'Union européenne est conçue; on y considère que l'intégration doit comprendre les éléments suivants:

- un processus dynamique à double sens,
- conséquemment, un respect des valeurs européennes,
- l'emploi est un volet essentiel de l'intégration et il est fondamental pour la participation,

⁽¹⁾ A new beginning — Refugee integration in Europe (2013).

⁽²⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 131. Voir également JO C 347 du 18.12.2010, p. 19.

⁽³⁾ Rapport d'information sur *Les nouveaux défis de l'intégration* — Rapporteur: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

- la connaissance de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil fait partie intégrante de l'intégration réussie,
- l'éducation est essentielle pour une participation active,
- l'accès aux institutions, aux biens et aux services sur un pied d'égalité avec les ressortissants du pays d'accueil est fondamental pour l'intégration,
- l'interaction entre migrant et citoyen,
- la diversité des pratiques culturelles et religieuses doit être préservée,
- la participation au processus démocratique,
- l'harmonisation des politiques d'intégration,
- des objectifs, indicateurs et mécanismes d'évaluation clairs pour ajuster la politique d'intégration.

5.5. Bien que ces principes ne fassent pas de distinction entre l'intégration des migrants et celle des réfugiés, le CESE considère qu'ils forment également une base pour l'intégration de ces derniers. Toutefois, étant donné le grand nombre de personnes arrivant en Europe, il y a lieu de déployer des efforts supplémentaires pour assurer la formation linguistique, le logement et l'intégration dans le marché du travail.

5.6. Afin de créer, dans les pays d'accueil, un climat positif envers les réfugiés, notamment en cette période où les prévisions de croissance économique sont maussades et où le marché de l'emploi est difficile dans certains pays, il convient de prévoir des mesures d'intégration et des investissements sociaux qui soient destinés tout à la fois à la population locale et aux réfugiés, pour répondre aux besoins spécifiques de chacun de ces groupes cibles. Le CESE a déjà fait valoir l'importance d'articuler les objectifs de la politique sociale avec ceux de l'intégration et de les généraliser⁽⁴⁾.

5.7. Le CESE a la conviction que l'intégration des réfugiés est une nécessité absolue pour nos sociétés, si nous entendons préserver la cohésion sociale. Un déficit en la matière est de nature à déboucher sur des sociétés parallèles, susceptibles de déstabiliser les pays d'accueil. Il est donc de notre intérêt de commencer à mettre en place des mesures d'intégration à un stade très précoce. Les médias devraient être encouragés à reconnaître l'importance de l'intégration et du rôle qui est le leur s'agissant de créer un climat positif sur le plan politique et sociétal.

5.8. L'évolution démographique de la plupart des pays européens montre un déclin de la population en âge de travailler. Afin de maintenir la pérennité de nos systèmes sociaux pour les générations futures, il devient prioritaire d'intégrer au marché de l'emploi toute la main d'œuvre disponible, indépendamment, par exemple, du sexe, de l'âge, des capacités physiques, de la religion, de l'orientation sexuelle et de l'origine (ethnique) des personnes. Investir dans des mesures d'intégration est coûteux à court et à moyen terme, mais doit être vu comme un investissement dans l'humain, qui sera payant sur le long terme. Si l'intégration est réussie, elle conduira à la cohésion sociale, à la croissance économique et à la création d'emplois.

5.9. L'échelon local a un rôle décisif à jouer dans l'intégration, car c'est là que les gens vivent ensemble et que le manque d'intégration se fait sentir en premier. Les communautés devraient chercher des conseils et des orientations sur les mesures d'intégration qui fonctionnent, par exemple en invitant les réfugiés à participer à des associations locales de bénévoles, telles que des syndicats, des ONG, des corps de pompiers ou des associations sportives.

5.10. Le site web de la Commission européenne consacré à l'intégration⁽⁵⁾ recèle une mine d'informations relatives à des exemples d'intégration. L'utilisation de filtres de recherche permet de trouver des exemples de bonnes pratiques qui sont classés, par exemple, par pays, domaine d'intégration concerné ou groupe cible. Il conviendrait de faire davantage de publicité à ce site, qui est à même de donner aux États membres, aux collectivités territoriales, aux ONG et aux partenaires sociaux des idées en matière d'activités d'intégration.

⁽⁴⁾ JO C 347 du 18.12.2010, p. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

5.11. Au départ d'une proposition du CESE, une collaboration structurée a déjà été établie entre les organisations de la société civile, le CESE lui-même et la Commission européenne, grâce au Forum européen sur la migration, qui traite de toutes les questions relatives à la migration, à l'asile et à l'intégration. En outre, il pourrait être utile d'étendre la mission assignée au comité consultatif sur la libre circulation des personnes pour qu'il prenne en compte l'intégration des réfugiés; en effet, il s'agit de l'organe par l'intermédiaire duquel les gouvernements débattent et échangent des idées avec les partenaires sociaux. Ce comité pourrait constituer une enceinte supplémentaire pour l'échange de bonnes pratiques.

6. Mesures d'intégration

6.1. Les demandeurs d'asile qui arrivent en Europe, dans la plupart des cas après un voyage épuisant et souvent traumatisant, ont avant tout besoin d'un lieu pour séjourner et se reposer. Les autorités devraient mettre cette période à profit pour les enregistrer en bonne et due forme et faire une première évaluation de leurs chances d'obtenir le statut de réfugié. Dans l'affirmative, les mesures d'intégration devraient commencer à un stade très précoce. Selon une étude récente menée par l'Organisation mondiale de la santé, il y a lieu de prévoir un traitement médical spécial pour les réfugiés qui ont développé un syndrome de stress post-traumatique, étant donné qu'il s'agit souvent d'un obstacle important à l'intégration.

6.2. Il n'est pas concevable de pouvoir s'intégrer sans avoir une connaissance, au moins élémentaire, de la langue du pays d'accueil. Aussi la formation linguistique doit-elle commencer le plus tôt possible pendant la procédure d'asile. Cet impératif requiert la mise en place de nouvelles structures fonctionnelles ainsi qu'une amélioration de la gestion des interfaces pour faire face au nombre considérable de demandeurs d'asile. Les cours de langue devraient aussi servir à familiariser les demandeurs d'asile avec les valeurs du pays d'accueil, telles que l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, la liberté d'expression et l'interdiction des violences domestiques, ainsi qu'avec sa culture. Ils pourraient en outre servir à donner aux demandeurs d'asile des lignes directrices quant aux organisations, institutions et sources d'information vers lesquelles se tourner en cas de problème. Les demandeurs d'asile sont souvent issus de cultures très différentes de celle du pays d'accueil. Tout acte découlant d'un manque de compréhension de ses valeurs fondamentales et des droits et obligations qui y ont cours est susceptible de nuire à l'intégration.

6.3. Les enfants de réfugiés doivent fréquenter le plus tôt possible des écoles où ils côtoient ceux du pays, et être soutenus dans leur apprentissage de la langue locale. Il convient d'accorder une attention particulière aux mineurs, spécialement lorsqu'ils ne sont pas accompagnés, qui sont souvent traumatisés. Si, en raison de leur âge, ils ne sont plus autorisés à être scolarisés, il importe de prévoir pour eux une offre de formation spécialement adaptée, pour éviter les frustrations. Les États membres doivent avoir conscience des besoins spécifiques des enfants traumatisés et des mineurs non accompagnés et leur offrir une assistance socio-pédagogique. Par exemple, la ville de Vienne essaie de placer les enfants non accompagnés dans des familles d'accueil, en utilisant les dispositifs qui existent déjà.

6.4. Pour garantir une intégration rapide sur le marché de l'emploi, il est essentiel de recenser et de classer dans les meilleurs délais les titres, compétences et qualifications des arrivants. Dès l'ouverture d'une procédure d'asile, il conviendrait d'inventorier, avec l'aide d'experts du marché du travail, les compétences et qualifications professionnelles du demandeur d'asile. Ces éléments sont indispensables pour favoriser un apprentissage linguistique ciblé, lancer un parcours de formation, reconnaître les qualifications professionnelles, fournir des qualifications secondaires nécessaires et procurer de manière efficace un emploi adapté. Toutefois, le relevé des compétences peut s'avérer un processus très compliqué. En effet, de nombreux réfugiés n'ont même pas de documents d'identité et, a fortiori, d'attestations ou d'éléments de preuve de leur niveau de qualification. Plusieurs États membres, tels que l'Allemagne ou l'Autriche, sont en train de mettre au point diverses méthodes pour tester les aptitudes et compétences. Le Cedefop pourrait fournir une plate-forme pour l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine.

6.5. Les procédures d'asile sont souvent très longues, plaçant ainsi le demandeur d'asile dans une position d'incertitude. Ces longues périodes au cours desquelles le demandeur d'asile n'est pas à même de mener une vie autonome peuvent provoquer chez lui une instabilité psychosociale, une perte de l'estime de soi et un syndrome de dépendance, risquant d'entraver ses chances de trouver un emploi, même quand il aura été reconnu comme réfugié. Les enfants sont d'autant plus touchés qu'ils ont besoin d'un environnement stable. Par conséquent, le CESE invite les États membres à finaliser les procédures d'asile dans les meilleurs délais. Selon les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁽⁶⁾ sur l'aide à l'intégration pour les demandeurs d'asile, les procédures d'asile appliquées en Grèce, en Belgique et au Danemark sont celles qui ont la durée la plus courte, et elles comprennent une formation linguistique combinée avec des actions d'éducation et de formation professionnelle pour les adultes.

⁽⁶⁾ OCDE, *Making Integration Work* (Faire fonctionner l'intégration), 28 janvier 2016 (disponible en allemand et en anglais).

6.6. Au regard des prévisions de croissance économique et de la situation du marché de l'emploi, les pays pourraient essayer d'engager des mesures pour réduire les délais d'accès au marché du travail. L'Allemagne et la Hongrie ont déjà diminué ce temps d'attente, et la Finlande, la Belgique et le Luxembourg ont pris des mesures en ce sens. Une réglementation équitable, transparente et raisonnable visant à accorder l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile permettrait de prévenir le travail non déclaré et de les faire mieux accepter par les locaux. En même temps, les personnes bénéficiant d'un statut de protection devraient avoir des perspectives d'installation durable dans le pays d'accueil, si elles sont intégrées dans le marché du travail ou dans la société. Il faut sensibiliser les demandeurs d'asile au fait que leur accès au marché du travail dépend du pays auprès duquel ils ont demandé l'asile. En effet, par manque de connaissances, certains d'entre eux se rendent dans d'autres États membres dans l'espoir d'y trouver du travail. Ils se trouvent de fait dans une situation irrégulière, ce qui pourrait être facilement évité si on leur donnait des informations appropriées.

6.7. Le logement est un facteur crucial pour l'intégration: les centres d'accueil répondent au besoin immédiat de trouver un endroit où se reposer — et ce souvent pour une période bien plus longue que celle prévue initialement — mais l'allongement des séjours qui y sont effectués rend l'intégration plus difficile. L'Autriche a lancé un projet d'accès à des logements privés, du nom de «Kosmopolis». Dans un nouveau lotissement, un certain nombre d'appartements sont réservés à des réfugiés qui ont déjà un emploi. Afin d'éviter des malentendus entre les réfugiés et les autres riverains, un centre d'information a été installé à proximité. Au Portugal, un protocole conclu entre la municipalité de Lisbonne et des ONG portugaises a permis de fournir des logements aux réfugiés et de leur donner accès aux services municipaux en matière de formation, d'éducation et d'intégration sur le marché du travail ⁽⁷⁾.

6.8. Une fois qu'il a reçu une décision positive concernant sa demande de droit d'asile, le réfugié doit lui-même trouver à se loger. Il s'agit souvent d'une période très difficile, puisque l'aide dont il bénéficiait initialement de la part de l'État arrive à son terme et qu'il doit trouver un emploi de la même manière que les ressortissants du pays d'accueil.

6.9. Les services publics de l'emploi ont un rôle particulier à jouer à cet égard, avant tout en remplissant activement leur rôle de facilitateur pour ce qui est de trouver un poste durable, mais aussi parce qu'il leur incombe de décider de quelles qualifications supplémentaires le réfugié peut avoir besoin pour réussir sur le marché du travail. Il convient de noter et de prendre en considération que, même après un séjour d'une durée de quatre ans, seuls 25 % des réfugiés ont un emploi et que, plus encore, ce pourcentage n'est que d'environ 50 % après dix ans de séjour ⁽⁸⁾. Il serait souhaitable de conclure avec chaque réfugié un contrat individuel d'intégration, répertoriant les actions à entreprendre (formations complémentaires, nombre de candidatures déposées, etc.) pour qu'il soit pleinement intégré au marché du travail. Le CESE souligne qu'il convient de traiter les réfugiés à égalité avec les locaux sur le marché du travail, afin de prévenir la concurrence déloyale, de même que le dumping social et salarial. Si le réfugié a peu de chances de trouver un emploi dans des délais raisonnables, une solution de remplacement appréciable serait de lui proposer un poste de bénévole au service de la communauté. Cette démarche est de nature à l'encourager à acquérir des compétences linguistiques supplémentaires et à l'aider à s'intégrer dans la société.

6.10. L'Allemagne, qui a récemment décidé de créer une carte d'identité spéciale pour les demandeurs d'asile, constitue un bon exemple à cet égard. Après sa première activation, la carte devient le moyen d'identification central et obligatoire de son titulaire, relié à une banque de données centralisée qui contient des informations relatives à son parcours éducatif et à son expérience professionnelle.

6.11. Parmi les réfugiés, de même que dans la population locale, certaines personnes ont un intérêt pour l'entrepreneuriat et des compétences en la matière. Il y a lieu de leur transmettre des informations et des orientations sur la manière de créer une entreprise et de devenir employeur.

6.12. Des débats ont actuellement lieu en Allemagne et en Slovaquie pour savoir dans quelle mesure l'on pourrait adopter des procédures accélérées pour intégrer sur le marché du travail les réfugiés hautement qualifiés dans des professions en déficit de main-d'œuvre.

6.13. Les réfugiés ont besoin d'informations sur le marché du travail en général, sur les possibilités de formation professionnelle et sur les emplois disponibles. Un pourcentage important d'entre eux étant dans la tranche d'âge de 16 à 25 ans, soit l'âge normal des études secondaires ou supérieures, il conviendrait de leur donner des informations de base ou des cours propédeutiques dans différents secteurs professionnels avant qu'ils ne puissent commencer leur formation proprement dite. En Allemagne, les chambres de commerce et d'industrie ont entrepris de mettre en place des dispositifs d'aide à l'embauche avec, par exemple, des entretiens d'embauche minute. Par ailleurs, elles encouragent les entreprises à fournir aux réfugiés des qualifications et des formations, sous la forme d'un projet d'engagement en faveur de la formation. Elles essaient aussi de recruter des parrains volontaires qui veilleront sur la relation entre réfugiés et entreprises, en prodiguant des conseils aux uns et aux autres. Enfin, elles soutiennent aussi les réfugiés qui veulent lancer leur propre entreprise.

⁽⁷⁾ EurWORK. (Observatoire européen de la vie active), «Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU» (Approches pour l'intégration des réfugiés dans le marché du travail de l'Union européenne), 7 janvier 2016.

⁽⁸⁾ Voir note 6.

6.14. L'Autriche a mis en place un projet qui vise à placer de jeunes réfugiés dans des postes d'apprentissage non pourvus, avec le soutien du service public de l'emploi et de tuteurs. Une période de stage précède éventuellement la signature d'un contrat d'apprentissage officiel. En outre, la société fédérale des chemins de fer d'Autriche (ÖBB) a lancé un projet intitulé «Diversität als Chance» (La diversité est une chance), qui a offert un poste d'apprenti à 50 réfugiés mineurs non accompagnés âgés de 15 à 17 ans.

6.15. Afin de faciliter l'intégration des migrants hautement qualifiés, la Chambre économique fédérale d'Autriche a développé un programme de tutorat pour les migrants, qui a été étendu aux réfugiés hautement qualifiés. Ces tuteurs sont des personnes bien intégrées sur le marché du travail autrichien, qui aident les migrants dans leur recherche d'emploi en leur fournissant des informations, voire un accès à leur propre réseau professionnel. Ce programme contribue aussi à prévenir les malentendus d'ordre culturel.

6.16. Dans un certain nombre d'États membres, les réfugiés sont pris en charge par des «compagnons des réfugiés», qui, engagés volontaires au sein de diverses associations, rencontrent régulièrement un réfugié afin d'établir des relations personnelles avec lui. Cette démarche revêt une importance extrême, dans la mesure où un grand nombre de réfugiés sont des mineurs non accompagnés, qui ont laissé leur famille derrière eux. Ces bénévoles pourraient également défendre la cause des réfugiés, pour améliorer l'image qu'ils ont dans les pays d'accueil.

6.17. Dans certains États membres, tels que la République tchèque, l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Autriche, des organisations de partenaires sociaux ont demandé à leur gouvernement d'œuvrer plus efficacement à l'intégration des réfugiés. En Espagne, une mesure additionnelle spéciale visant à intégrer les réfugiés sur le marché de l'emploi a été ajoutée dans le plan annuel pour l'emploi.

6.18. De son côté, le Danemark utilise le «modèle de l'escalier» pour intégrer les réfugiés dans le marché du travail. Durant une première phase (4 à 8 semaines), les compétences du réfugié sont inventoriées et il reçoit des cours de danois, puis, lors de la seconde phase (26 à 52 semaines), il est placé dans une entreprise en tant que stagiaire, sans frais pour l'employeur, tout en continuant de suivre des cours de danois. À l'issue de ce processus, il est en mesure d'assumer un emploi bénéficiant d'une subvention salariale. La mise en œuvre effective de modèles de ce type pourrait encourager la création d'emplois supplémentaires et empêcher que les travailleurs locaux ne soient évincés, par l'effet dit «de tourniquet».

6.19. Pour garantir une concurrence équitable, il est nécessaire de respecter pleinement les conditions de travail, y compris salariales, indépendamment de la nationalité ou du statut du travailleur, suivant le principe de la *lex loci laboris*. Il est nécessaire que des mesures efficaces, un mécanisme approprié et les capacités administratives requises pour faire appliquer ce principe soient assurés par les États membres. Les syndicats soutiennent les travailleurs migrants qui ne disposent pas de documents officiels pour faire valoir leurs droits, par exemple avec l'École des solidarités, en Belgique, ou l'UNDOK, en Autriche.

7. Financer l'intégration des réfugiés

7.1. Le CESE souligne que toute mesure, pour avoir une incidence positive durable sur notre société, devra bénéficier d'un financement adéquat. Afin de réussir durablement l'intégration des réfugiés, il y a lieu, au titre du plan Juncker et au-delà de celui-ci, d'intensifier les efforts visant à investir pour promouvoir la croissance économique et l'emploi. Des investissements supplémentaires doivent être consentis en faveur des mesures d'intégration, ainsi que des investissements sociaux, tant à destination de la population locale que des réfugiés, afin de couvrir les besoins spécifiques de chacun de ces groupes cibles. Le CESE a fait par ailleurs observer les effets positifs potentiels qu'une taxe sur les transactions financières aurait pour les finances publiques, en garantissant une contribution plus équitable de la part du secteur financier. En raison des circonstances exceptionnelles qui prévalent et conformément au pacte de stabilité et de croissance, les coûts supplémentaires engendrés par l'accueil de réfugiés ne devraient pas, moyennant un examen approfondi, être repris dans le calcul des déficits publics des États membres⁽⁹⁾.

7.2. Les États membres qui reçoivent les réfugiés en premier, tels que la Grèce, l'Espagne, l'Italie et Malte, devraient bénéficier d'une aide économique directe par réfugié ou migrant, afin de pouvoir procéder au traitement approprié et rapide des demandes d'asile ou organiser des retours, dans les cas où les conditions d'octroi du droit d'asile ne sont pas satisfaites. Les États membres qui acceptent la responsabilité d'intégrer dans leur société davantage de réfugiés que ne le prescrit le principe de solidarité devraient pouvoir également compter sur le soutien financier de l'Union européenne.

⁽⁹⁾ Déclaration du CESE sur les réfugiés

7.3. Il conviendrait d'augmenter les ressources financières du Fonds «Asile, migration et intégration» de sorte à mieux collaborer avec les États membres dans le financement de l'intégration des réfugiés, notamment pour les programmes exécutés par les collectivités locales et les ONG. Le Fonds social européen devrait lui aussi être doté des moyens supplémentaires suffisants pour faciliter l'intégration sociale des réfugiés, promouvoir l'égalité des femmes, soutenir les entreprises et assurer l'insertion des réfugiés dans le marché du travail, démarche qui exige un dialogue et une collaboration avec les partenaires sociaux. En outre, il conviendrait que le Fonds européen de développement régional puisse compter sur des ressources supplémentaires pour les zones urbaines mettant en œuvre les dispositions nécessaires à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.

7.4. Il convient d'envisager une coopération internationale concernant le financement de l'intégration des réfugiés, avec la coopération spéciale du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrations.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension extérieure de la politique énergétique européenne»

(2016/C 264/04)

Rapporteur: M. Vitas MAČIULIS

Le 16 décembre 2015, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur le thème:

«La dimension extérieure de la politique énergétique européenne».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 28 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 143 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations: vers une politique énergétique extérieure consolidée et résiliente dans l'Union européenne

1.1. L'énergie est un élément indissociable de la politique internationale et se trouve actuellement en tête des priorités de l'Union européenne. Eu égard au fait que certains acteurs internationaux tentent d'utiliser la politique énergétique comme un instrument pour atteindre des objectifs politiques, il est dans l'intérêt des citoyens européens que l'Union reste vigilante en ce qui concerne les questions relatives à l'énergie.

1.1.1. Trois facteurs sont primordiaux pour la dimension extérieure de la politique énergétique: la diversification, le fait de «parler d'une seule voix» et un système énergétique interne bien développé.

1.2. La diversification des sources d'énergie de l'Union européenne, de ses fournisseurs et des voies d'acheminement est essentielle pour la politique énergétique extérieure. Comme cela a été souligné dans la stratégie européenne pour l'union de l'énergie, un défi majeur qui se pose à l'Union européenne est sa dépendance à l'égard des importations pour plus de la moitié de sa consommation énergétique, ces importations devant être garanties au moyen de politiques commerciales éprouvées.

1.2.1. Le cercle des partenaires auprès desquels l'Union européenne importe de l'énergie doit être élargi par la recherche constante et l'établissement de dialogues avec de nouveaux fournisseurs d'énergie fiables et prévisibles.

1.2.2. De nouveaux grands projets d'infrastructures, contribuant aux objectifs de diversification, devraient permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie européenne pour l'union de l'énergie, et être pleinement conformes à l'acquis de l'Union. Ils devraient également être pleinement cohérents avec l'objectif de développer un système énergétique décentralisé dans lequel les sources renouvelables jouent un rôle primordial.

1.2.3. La coopération entre représentants des secteurs privés et politiques devrait être encouragée afin de dégager les moyens les plus adéquats et les partenaires les plus indiqués pour le développement de la dimension énergétique extérieure. Les objectifs de sécurité énergétique et de durabilité devraient toujours être pris en compte.

1.3. Il faut continuer à «parler d'une seule voix» en dépit des disparités qui existent entre les bouquets énergétiques, les structures d'importation d'énergie et les partenaires traditionnels de chaque État membre. Une position commune interne de l'Union européenne est essentielle pour une dimension extérieure forte.

1.3.1. Le CESE demande instamment aux États membres de coordonner leurs propres intérêts énergétiques et de faire preuve constamment de solidarité et de transparence les uns envers les autres.

1.3.2. Le CESE se félicite de la proposition de la Commission du 16 février 2016, qui renforce le mécanisme actuel d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants.

1.3.3. Le fait d'avoir des normes environnementales et de sûreté nucléaire communes dans les projets énergétiques mis en œuvre dans les pays voisins de l'Union européenne devrait être un point important de la politique énergétique extérieure de l'Union. Les achats d'énergie en provenance de pays qui ne respectent pas ces normes devraient être limités.

1.4. L'une des pierres angulaires de la réduction de l'incidence extérieure est l'établissement d'un système énergétique interne solide: l'un des axes essentiels de l'union de l'énergie est la création d'un marché intérieur de l'énergie qui soit pleinement fonctionnel et transparent. Il se traduirait directement par une approche de l'Union européenne plus efficace en ce qui a trait aux questions énergétiques extérieures.

1.4.1. Tous les éléments nécessaires de l'infrastructure énergétique doivent être mis en place afin de rendre possible une optimisation et une rationalisation des importations de sources d'énergie dans l'Union européenne.

1.4.2. Le CESE souligne la nécessité d'intégrer totalement les réseaux et systèmes énergétiques de tous les États membres dans le marché intérieur de l'Union européenne et de veiller à ce qu'ils soient parfaitement synchronisés.

1.4.3. La compétitivité des producteurs d'énergie de l'Union européenne doit être préservée, en établissant des conditions de concurrence équitables entre les producteurs européens et non européens.

1.4.4. Le CESE demande que, dans la conception et la mise en œuvre de la politique énergétique extérieure de l'Union européenne, soit prise en considération la nécessité pour l'industrie européenne, et notamment les secteurs à forte intensité énergétique, de disposer d'un approvisionnement énergétique compétitif, stable et prévisible, afin de pouvoir exercer leurs activités sur un pied d'égalité avec leurs concurrents internationaux.

1.5. Une politique de l'énergie tournée vers l'avenir, qui permettrait d'atteindre les objectifs extérieurs de l'Union européenne, y compris dans le contexte de l'accord de la COP 21, devrait reposer en premier lieu sur une prise en compte systématique des objectifs de la politique climatique européenne et de l'effort global de la communauté internationale pour limiter les dérèglements climatiques, notamment par le développement de trois facteurs essentiels: des sources d'énergie renouvelables, l'efficacité énergétique ainsi que la recherche et le développement.

1.5.1. Les sources d'énergie renouvelables constituent l'élément essentiel de l'accroissement de la sécurité énergétique et de la réduction de la dépendance à l'égard des importations.

1.5.2. L'Union européenne doit faire tout son possible pour maintenir sa position de chef de file dans ce domaine.

1.5.3. L'efficacité énergétique est l'une des pierres angulaires de l'action visant à réduire le volume de la consommation énergétique de l'Union européenne et, partant, celui de ses importations d'énergie. Aussi la réduction des dépenses énergétiques des consommateurs à titre privé et professionnel est-elle fondamentale.

1.6. La recherche et le développement doivent bénéficier de ressources suffisantes, ce qui se traduirait par une efficacité accrue et une diminution des coûts de production d'énergie. La coopération internationale est à l'évidence également importante à cet égard.

1.7. Partant du principe que l'énergie devrait être abordable pour les consommateurs et contribuer à la compétitivité de l'industrie, le CESE demande à la Commission et aux gouvernements nationaux d'accorder une large place à la société civile, aux partenaires sociaux et aux organisations de consommateurs. Pour cette raison, le CESE plaide en faveur d'un dialogue européen sur l'énergie et d'un forum européen de l'énergie incluant toutes les parties prenantes. Cette approche est cruciale pour l'instauration d'une politique énergétique extérieure de l'Union européenne qui soit intelligente, efficace et durable.

1.7.1. Le CESE doit appeler les instances internationales à jouer un rôle actif dans la création d'une politique énergétique extérieure de l'Union européenne qui soit efficace et résiliente.

2. Contexte général

2.1. Ce n'est que récemment que les questions énergétiques ont pris une importance dans les débats politiques de l'Union et se sont hissées au premier rang des priorités de la Commission européenne. Le CESE est également actif dans le domaine de la dimension extérieure de l'énergie et a déjà publié un certain nombre d'avis sur ce sujet ⁽¹⁾.

2.2. Compte tenu de la dépendance croissante de l'Union européenne à l'égard des importations d'énergie, en particulier de pétrole et de gaz, la dimension extérieure de la politique énergétique de l'Union européenne devient cruciale pour renforcer la sécurité des approvisionnements énergétiques.

2.2.1. L'Union européenne dépend d'importations pour plus de la moitié (53,2 %) de sa consommation énergétique intérieure brute. Elle importe en effet 44,2 % des combustibles solides (dont plus de la moitié est constituée de houille), 87,4 % du pétrole et de ses produits et 65,3 % du gaz naturel (données Eurostat 2013).

2.2.2. Ces chiffres indiquent clairement à quel point elle dépend de ses échanges avec des fournisseurs des pays tiers. Par conséquent, si le fournisseur se révèle non fiable ou imprévisible, ou si l'infrastructure n'est pas correctement entretenue, la sécurité énergétique de l'ensemble de l'Union européenne pourrait être sérieusement mise à mal.

3. Importance de la diversification dans les relations extérieures dans le domaine de l'énergie

3.1. L'Union européenne devrait étudier de nouvelles possibilités de coopération et renforcer les partenariats énergétiques avec les pays tiers sur le plan de la diversification des sources, des fournisseurs et des itinéraires d'approvisionnement.

3.2. Il est très probable que la Russie restera le principal partenaire de l'Union européenne en matière d'importations dans un avenir prévisible. Il est particulièrement important pour ce qui est du gaz acheminé par gazoduc.

3.2.1. L'une des grandes priorités de la Russie est d'au moins maintenir sa position favorable sur le marché énergétique de l'Union européenne, qui est à la fois son plus grand marché d'exportation d'énergie et un client très fiable.

3.2.2. Le projet de gazoduc Nord Stream II, destiné à accroître les exportations de gaz naturel vers l'Union européenne, est actuellement l'une des priorités de l'agenda énergétique de la Russie. Des inquiétudes ont été exprimées au sein de l'Union européenne sur la question de savoir si ce projet irait à l'encontre de la stratégie européenne pour l'union de l'énergie relative à la diversification de l'approvisionnement en gaz. Le CESE estime que le rôle le plus important que la Commission doit jouer est d'évaluer de manière approfondie le projet Nord Stream II et sa conformité avec l'acquis de l'Union, dont le troisième paquet «Énergie», ainsi qu'avec les objectifs de la stratégie européenne pour l'union de l'énergie, notamment la diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des itinéraires d'approvisionnement.

3.2.3. Les intérêts de chaque État membre doivent être pris en compte lors de l'établissement d'une position commune de l'Union européenne concernant le projet Nord Stream II. Les aspects commerciaux du projet ne devraient pas être le seul facteur à peser dans la décision, compte tenu en particulier de la tendance de la Russie à utiliser l'énergie comme un instrument au service d'objectifs géopolitiques.

⁽¹⁾ 1) Avis du CESE, «Réexamen de la stratégie UE-Asie centrale — Une contribution de la société civile» (JO C 242 du 23.7.2015, p. 1).
2) Avis du CESE, «Le cadre stratégique pour l'Union de l'énergie» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 84).
3) Avis du CESE, «L'énergie — Un facteur de développement et d'approfondissement de l'adhésion des Balkans occidentaux» (JO C 32 du 28.1.2016, p. 8).
4) Avis du CESE, «Garantir les importations essentielles pour l'Union européenne par la politique commerciale actuelle de l'Union européenne et ses autres politiques connexes» (JO C 67 du 6.3.2014, p. 47).
5) Avis du CESE, «Accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie» (JO C 68 du 6.3.2012, p. 65).
6) Avis du CESE, «Associer la société civile à la mise en place d'une future communauté européenne de l'énergie» (JO C 68 du 6.3.2012, p. 15).
7) Avis du CESE, «La dimension extérieure de la politique énergétique européenne» (JO C 182 du 4.8.2009, p. 8).

3.3. La Norvège est un partenaire précieux pour l'Union européenne sur la scène internationale et partage avec elle des priorités politiques communes, y compris dans le secteur de l'énergie. En tant que membre de l'accord sur l'Espace économique européen, la Norvège fait partie du marché intérieur de l'Union européenne.

3.3.1. La dimension septentrionale est susceptible de gagner en importance, de même que la coopération dans les régions nordiques en ce qui concerne les gisements de pétrole et de gaz dans l'océan Arctique. Toutefois, un accent particulier devrait être mis sur le contexte environnemental sensible si et lorsque les entreprises commencent à envisager sérieusement d'exploiter les ressources potentielles dans cette région.

3.4. La coopération énergétique de l'Union européenne avec ses partenaires de la Méditerranée méridionale et orientale a pris un nouvel élan avec la création récente de plates-formes régionales englobant le gaz, l'électricité, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Ces plates-formes sont envisagées pour contribuer à la facilitation et au renforcement de la coopération énergétique.

3.5. Considérant l'Asie centrale comme une région d'importance stratégique et riche en ressources énergétiques, l'Union européenne s'est engagée à établir une relation durable et stable avec elle. Comme indiqué dans les conclusions du Conseil «Affaires étrangères» sur la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale, adoptée le 22 juin 2015, l'Union européenne préconise un renforcement des liens en matière d'énergie, ce qui pourrait contribuer à une sécurité énergétique mutuelle.

3.6. Le raccordement de la mer Caspienne au marché de l'Union européenne via le corridor gazier sud-européen ouvrira de nouvelles possibilités de commerce du gaz naturel et contribuera à la réalisation de l'objectif de diversification que s'est fixé l'Union. Le gazoduc transanatolien pour le transport de gaz naturel (TANAP) constituera un volet essentiel de l'interconnexion avec le gazoduc transadriatique (TAP).

3.7. Les relations avec les États-Unis dans le domaine de l'énergie gagnent en importance dans l'ordre du jour de l'Union européenne, comme en témoigne le Conseil «Énergie» UE/États-Unis. Les États-Unis connaissent actuellement une conjoncture de prix bas pour le gaz en raison de la production de gaz non conventionnel. L'Union européenne devrait saisir ce moment et encourager le développement des échanges transatlantiques de gaz naturel liquéfié (GNL), car celui-ci contribuerait de manière substantielle à la diversification de l'approvisionnement énergétique.

3.7.1. Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) pourrait devenir un instrument important pour promouvoir, entre autres domaines, la sécurité énergétique au niveau transatlantique. Le CESE invite instamment les parties à consacrer tous leurs efforts à aborder comme il se doit les questions énergétiques dans l'accord.

3.8. La sécurité énergétique de l'Union européenne est étroitement liée aux problématiques énergétiques de ses voisins, ce qui signifie qu'elle doit continuer de collaborer étroitement avec eux et étendre le champ d'une coopération réciproquement bénéfique.

3.8.1. Le CESE invite la Commission à poursuivre le renforcement de la Communauté de l'énergie, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de l'acquis dans le domaine de l'énergie pour ce qui est des parties contractantes⁽²⁾.

3.8.2. L'objectif principal de la Communauté de l'énergie est l'expansion du marché intérieur de l'énergie de l'Union européenne. L'Union européenne doit poursuivre le renforcement de sa coopération avec les pays voisins et leurs sociétés civiles en vue d'établir un véritable marché paneuropéen de l'énergie. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission concernant le règlement sur la sécurité de l'approvisionnement, qui associe directement les pays de la Communauté de l'énergie.

3.9. À la suite de la levée des sanctions internationales à l'encontre de l'Iran, l'Union européenne doit saisir l'occasion ainsi offerte de rétablir les relations énergétiques avec ce pays eu égard au rôle potentiel qu'il peut jouer dans la diversification de ses sources d'approvisionnement en énergie.

3.10. L'Union européenne devrait également accélérer le pas et intensifier ses efforts pour renforcer des partenariats solides avec des pays tiers divers mais importants, tels que le Canada, la Turquie et l'Algérie. Le CESE salue l'engagement en 2015 de dialogues à haut niveau avec ces pays dans le domaine de l'énergie.

⁽²⁾ Parties contractantes: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, ancienne République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Monténégro, Serbie et Ukraine.

3.11. La dimension énergétique devrait être dûment prise en compte dans les accords commerciaux conclus avec les pays tiers. En outre, les accords énergétiques passés avec des fournisseurs de pays tiers doivent pleinement respecter la législation de l'Union européenne et ses principes en matière de sécurité énergétique.

4. Il importe de parler d'une seule voix et d'adopter une approche unifiée des questions énergétiques

4.1. Le 20 juillet 2015, le Conseil «Affaires étrangères» a approuvé un plan d'action concernant la diplomatie énergétique, qui vise à soutenir la dimension extérieure de la stratégie pour l'union de l'énergie. Ce plan vise à renforcer les messages communs afin de permettre à l'Union européenne de parler d'une seule voix s'agissant des grandes questions énergétiques et de poursuivre les objectifs en la matière dans un esprit de solidarité et d'intérêt commun, au lieu de renationaliser les politiques de l'énergie.

4.1.1. Parmi les principaux axes du plan d'action pour la diplomatie énergétique figure un soutien diplomatique à la diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des itinéraires d'approvisionnement, l'intensification de la coopération avec les pays de transit, notamment l'Ukraine, et les principaux partenaires énergétiques de pays tiers, la poursuite du renforcement de la Communauté de l'énergie et le maintien de l'engagement stratégique de l'Union européenne dans les initiatives multilatérales relatives à l'énergie.

4.2. Un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus a été institué par une décision adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 25 octobre 2012, afin de garantir la clarté juridique et la transparence de ces accords ainsi que la conformité de leurs dispositions avec le droit de l'Union. En février 2016, la Commission a présenté une proposition visant à renforcer le mécanisme existant.

4.2.1. Le CESE accueille favorablement les efforts déployés pour assurer la conformité juridique et la transparence des accords conclus par l'Union européenne avec des tierces parties ⁽³⁾, et il est par conséquent favorable au renforcement de l'actuel mécanisme de partage d'informations.

4.3. L'Union européenne doit rester engagée dans la promotion et l'amélioration constante de normes environnementales et de sûreté nucléaire dans les pays tiers.

4.3.1. Une attention particulière doit être accordée aux centrales nucléaires en cours de construction par les pays tiers, qui sont situées à proximité des frontières de l'Union (celle d'Astraviec en Biélorussie notamment, dont il a été constaté qu'elle n'est pas conforme aux dispositions de la convention d'Espoo). L'Union européenne devrait signifier aux tierces parties qu'il importe de veiller à la sécurité générale de ces projets conformément à la convention sur la sûreté nucléaire de l'AIEA et les autres accords internationaux pertinents. La Commission devrait accroître ses efforts pour s'assurer que les pays qui se sont mis d'accord sur les tests de résistance nucléaire conformément aux règles de l'Union européenne respectent cet engagement le plus rapidement possible. Il convient en outre d'instaurer des restrictions d'accès à l'Union européenne pour l'énergie en provenance de centrales dangereuses.

5. Incidence d'un système énergétique interne solide

5.1. Un système énergétique interne solide placerait directement l'Union européenne dans une position extérieure de résilience. Par conséquent, l'Union européenne devrait avoir pour objectif de rationaliser son approche interne des questions énergétiques.

5.2. La stratégie pour l'union de l'énergie est une initiative prioritaire visant à consolider une réponse commune de l'Union européenne aux défis énergétiques. La sécurité énergétique de l'Union européenne étant à la base de la prospérité économique et du bien-être social de l'Union européenne, elle relève de la responsabilité collective des États membres, des producteurs d'énergie, des consommateurs, des pays de transit et de la communauté internationale, qui sont tous parties prenantes à l'heure de la mondialisation des marchés de l'énergie.

5.2.1. L'un des principaux piliers de l'union de l'énergie est l'amélioration des interconnexions entre les États membres et la mise en œuvre pleine et entière de l'acquis relatif au marché intérieur de l'énergie. L'intégration complète du marché intérieur de l'Union permettra d'accroître la concurrence entre les fournisseurs d'énergie, ce qui devrait se traduire par des prix plus avantageux pour les consommateurs finaux.

⁽³⁾ Voir note 1, point 5).

5.2.2. Le GNL devenant de plus en plus largement accessible au niveau mondial, il offre à l'Union européenne de nouvelles possibilités pour la diversification de l'approvisionnement en gaz. Les infrastructures GNL internes doivent dès lors être renforcées et développées. Dans ce contexte, le CESE accueille très favorablement la stratégie de stockage de GNL et de gaz, adoptée par la Commission en février 2016.

5.2.3. L'intégration complète de l'Union européenne suppose d'éliminer les «îlots énergétiques». Le CESE souligne la nécessité d'intégrer totalement les réseaux et systèmes énergétiques de tous les États membres dans le marché intérieur de l'Union européenne, à la fois par le développement des infrastructures physiques pour connecter ces réseaux et en résolvant la question de la synchronisation des trois États baltes ⁽⁴⁾, car le fonctionnement de leur système électrique est actuellement tributaire d'un opérateur d'un pays tiers (la Russie).

5.2.4. La compétitivité des producteurs d'énergie de l'Union européenne doit être préservée. Des conditions de concurrence équitables entre les producteurs d'énergie européens et non européens doivent être établies, afin de garantir que les règles de concurrence de l'Union européenne sont respectées par tous les participants au marché de l'énergie.

6. Une politique énergétique tournée vers l'avenir, pilier important de la dimension extérieure

6.1. Les sources d'énergie renouvelables offrent directement une possibilité pour l'Union européenne non seulement de réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés, mais aussi de rendre sa production intérieure d'énergie plus durable. Le CESE considère le développement des sources d'énergie renouvelables comme l'une des actions les plus importantes pour s'acheminer vers un avenir énergétique plus sûr. Cependant, l'Union européenne devrait non pas s'appuyer sur les réussites antérieures, mais faire tout son possible pour maintenir sa position de chef de file dans ce domaine. En outre, les responsables de l'Union européenne devraient encourager les pays tiers à fixer des objectifs ambitieux pour les énergies renouvelables.

6.1.1. L'Union européenne porte déjà son regard au-delà de 2020 et a même établi des objectifs encore plus ambitieux pour 2030. Un objectif commun d'au moins 27 % d'énergie provenant de sources renouvelables exigerait des États membres qu'ils accroissent la coopération au niveau régional, renforçant ainsi le secteur énergétique de l'Union européenne.

6.1.2. Dans le contexte de l'atténuation du changement climatique, le CESE accueille favorablement l'accord de la COP 21 et l'engagement de l'Union européenne de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport aux niveaux de 1990) d'ici à 2030, comme prévu dans le cadre en matière de climat et d'énergie. L'Union européenne devrait non seulement encourager ses partenaires à œuvrer activement dans ce domaine, mais apporter également une aide pratique si nécessaire.

6.1.3. La production décentralisée d'énergie ainsi que les coopératives du secteur de l'énergie contribueraient à la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne. Elles permettent d'impliquer l'ensemble de la société dans l'effort pour atteindre l'indépendance et la sécurité énergétiques au niveau national ainsi qu'à l'échelle de toute l'Union européenne. Par conséquent, il conviendrait d'adopter les meilleures pratiques pour ce qui est du rapport efficacité/coût en matière d'autoproduction et d'autoconsommation.

6.2. L'efficacité énergétique est aussi une manière directe de traiter le problème du volume élevé des importations énergétiques de l'Union européenne. L'objectif d'une amélioration d'au moins 27 % de l'efficacité énergétique (soit le même pourcentage que pour les énergies renouvelables) a été fixé pour 2030 dans l'ensemble de l'Union européenne, et la Commission européenne fait des efforts considérables pour mettre en œuvre le principe de «primauté de l'efficacité énergétique». L'union de l'énergie, quant à elle, continuera à promouvoir un meilleur accès aux instruments de financement en matière d'efficacité énergétique, notamment dans le secteur des transports et du bâtiment, et à encourager les États membres à faire de l'efficacité énergétique un enjeu primordial de leurs politiques.

6.3. L'affectation de ressources adéquates à la recherche et au développement est fondamentale si l'on veut préserver les avancées technologiques en matière de production et de distribution intelligente. Cet aspect est particulièrement important dans le domaine des énergies renouvelables, l'objectif étant de rendre leur production économique et fiable. De plus, le développement des technologies de pointe, telles que l'utilisation de l'hydrogène, des piles à combustible et de la fusion nucléaire pour la production d'énergie, doit se poursuivre.

⁽⁴⁾ JO C 228 du 22.9.2009, p. 84.

6.4. Le CESE demande instamment à l'Union européenne de jouer un rôle de premier plan dans la résolution sur un mode durable des problèmes énergétiques des pays en développement grâce à des politiques et des initiatives visant à étendre l'assistance financière, technique et juridique. L'aide à l'éducation et à la formation dans les domaines connexes devrait constituer le principal outil d'extension de la coopération avec ces pays.

7. La société civile, acteur majeur dans les questions énergétiques extérieures

7.1. Dès lors que les consommateurs s'attendent à ce que l'énergie soit accessible et plus favorable à la compétitivité de l'industrie, le CESE invite la Commission européenne et les gouvernements nationaux à associer la société civile, les partenaires sociaux et les organisations de consommateurs aux questions énergétiques, et de maintenir un dialogue ouvert. Cela contribuerait de manière significative à une meilleure compréhension des enjeux énergétiques actuels.

7.1.1. La pauvreté énergétique est un problème mondial qui ne saurait être négligé par l'Union européenne dans ses politiques énergétiques, aussi bien internes qu'externes. Une main secourable doit être tendue aux personnes les plus menacées.

7.2. Les sociétés civiles devraient prendre davantage l'initiative dans les processus de définition des politiques énergétiques. Le CESE accueille favorablement la déclaration commune signée par la plateforme de la société civile UE-Ukraine le 11 février 2016, qui vise à renforcer le rôle de la société civile et à formuler des recommandations sur l'état de droit aux autorités compétentes.

7.2.1. Les questions relatives à l'énergie doivent être inscrites à l'ordre du jour des réunions internationales du CESE et devenir un sujet important de débat avec les sociétés civiles des pays partenaires.

Bruxelles, le 28 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

516^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 27 ET 28 AVRIL 2016

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les services financiers de détail — De meilleurs produits, un plus large choix et davantage d'opportunités pour les consommateurs et les entreprises»

[COM(2015) 630 final]

(2016/C 264/05)

Rapporteure: M^{me} Milena ANGELOVA

Le 10 décembre 2015, 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 sur les services financiers de — De meilleurs produits, un plus large choix et davantage d'opportunités pour les consommateurs et les entreprises»

[COM(2015) 630 final].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 191 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se réjouit de l'objectif déclaré de la Commission en publiant ce livre vert et note avec satisfaction le fait qu'elle progresse selon le calendrier prévu dans la réalisation d'un programme ambitieux de mise en œuvre du plan d'action pour une union des marchés de capitaux ⁽¹⁾.

1.2 Le CESE soutient l'idée de la Commission de s'employer à faciliter la pénétration transfrontière des services financiers de détail et d'accroître les possibilités pour les consommateurs de passer d'un fournisseur à un autre. Ces mesures devraient rendre la structure de marché plus concurrentielle et faciliter les opérations des utilisateurs de services financiers, notamment en favorisant un accès égal à des mécanismes de recours extrajudiciaires dans l'ensemble des États membres ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 133 du 14.4.2016, p. 17.

⁽²⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 93 et JO C 181 du 21.6.2012, p. 99. Désormais, la situation devrait également s'être améliorée dans la mesure où la directive sur le règlement extrajudiciaire des litiges devrait avoir été transposée par les États membres (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63 et JO L 165 du 18.6.2013, p. 1).

1.3 Le CESE se félicite de l'approche choisie par la Commission dans le livre vert, qui consiste à élaborer des politiques adéquates de nature à stimuler les deux versants du marché, à savoir l'offre et la demande de services financiers de détail.

1.4 Le CESE souscrit entièrement à l'idée selon laquelle les consommateurs doivent être en mesure, chaque fois que c'est possible, de comparer les différents produits afin de pouvoir effectuer un choix en connaissance de cause. À cet égard, le CESE soutient pleinement la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID 2) — tout en élaborant en ce moment son avis sur les révisions proposées récemment ⁽³⁾ — et le règlement relatif aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (PRIIP), qui exigent un renforcement de la transparence et de la divulgation d'informations ⁽⁴⁾.

1.5 L'un des objectifs du livre vert est de réduire la fragmentation du marché des services financiers de détail. À cet égard, le CESE voudrait attirer l'attention sur le fait qu'absolument rien ne prouve avec certitude que les variations de prix sont imputables exclusivement aux défaillances du marché au sein de l'Union. Des facteurs nationaux ou locaux ont également une influence sur le prix des produits ou services, ce qui complique encore les possibilités d'harmonisation des prix entre les États membres. Par exemple, la prime payée par le consommateur pour une police d'assurance automobile dans un État membre peut être complètement différente de celle payée dans un autre État membre en raison du taux de perte, qui est fondé sur le nombre d'accidents de la route ou de cas de fraude dans chacun de ces pays. De même, les taux d'intérêt sur le crédit à la consommation peuvent varier selon les États membres en fonction du taux de créances douteuses de chacun d'entre eux. Ces facteurs locaux sont bien mentionnés dans le livre vert, mais ils méritent une analyse plus poussée. Dès lors, le CESE attend avec impatience les résultats de la consultation et invite la Commission à examiner de manière plus approfondie tous les éléments attestant une concurrence insuffisante et les raisons plus précises des écarts de prix constatés. Elle devrait également poursuivre cet examen dans le cadre de l'analyse d'impact qui doit être réalisée avant la présentation des propositions législatives attendues.

1.6 Dans le même temps, le CESE souhaite souligner qu'une grande partie des problèmes soulevés dans le livre vert sur les services financiers de détail ⁽⁵⁾ de 2007 restent d'actualité, huit ans plus tard, dans le livre vert à l'examen. Dans l'ensemble, le CESE avait approuvé le précédent livre vert ⁽⁶⁾ et salué les actions qui avaient été entreprises pour trouver des solutions pratiques ⁽⁷⁾. En dépit de quelques résultats positifs, les progrès ont toutefois été limités et des problèmes subsistent en ce qui concerne le fonctionnement d'un marché unique des services financiers de détail. Selon le CESE, cela impose cette fois de traduire les résultats de la consultation relative au présent livre vert dans un programme plus ambitieux afin de résoudre les problèmes qui se posent de longue date.

1.7 Le livre vert prend en considération une grande diversité de produits financiers, dont l'éventail des choix et des possibilités ne pourra pas être simultanément élargi pour chacun d'entre eux. De toute évidence, il faudra définir des degrés de priorité et des calendriers différents. Le CESE suggère que les résultats du processus de consultation soient exploités en priorité pour des produits plus simples pour lesquels les facteurs locaux ont comparativement moins d'importance. Le processus de création d'un marché unique des produits financiers gagnera ainsi en vitesse et inspirera davantage confiance. Ces produits pourraient être par exemple des services de paiement, des produits de pension paneuropéens (PPPE), des comptes d'épargne, ainsi que des assurances automobile et vie. L'une des premières étapes pourrait être l'application dans tous les États membres du système de bonus malus en vigueur dans le domaine des assurances automobile, qui diminue l'importance des facteurs locaux et établit un lien étroit entre les primes d'assurance et le profil des individus. Des produits tels que les prêts hypothécaires, les prêts à la consommation, les assurances professionnelles et la gestion d'actifs devraient suivre chronologiquement.

1.8 Tandis que le livre vert met l'accent essentiellement sur les technologies numériques, le CESE estime que deux facteurs importants doivent être pris en compte pour accroître la demande transfrontière de produits:

- l'éducation financière est manifestement un élément clé pour maintenir la confiance envers le système financier et permettre une consommation responsable des produits financiers. Le CESE s'est déjà exprimé à ce sujet ⁽⁸⁾;
- il importe que les conseils financiers soient correctement réglementés au niveau de l'Union européenne, et que la distinction entre les conseils et le marketing soit claire. Dans cette perspective, les services offerts par des courtiers indépendants méritent également une attention particulière.

⁽³⁾ COM(2016) 56 final; COM(2016) 57 final; JO L 173 du 12.6.2014, p. 1. JO L 257 du 28.8.2014, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 80.

⁽⁵⁾ COM(2007) 226 final.

⁽⁶⁾ JO C 151 du 17.6.2008, p. 1.

⁽⁷⁾ JO L 257 du 28.8.2014, p. 214. JO L 60 du 28.2.2014, p. 34. JO L 337 du 23.12.2015, p. 35. JO L 26 du 2.2.2016, p. 19. JO L 173 du 12.6.2014, p. 349.

⁽⁸⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 24.

1.9 Le CESE considère qu'il est impératif de tout mettre en œuvre pour éviter de rouvrir les travaux sur des directives telles que la directive sur les services de paiement (DSP2) et la directive sur le crédit hypothécaire (MCD) ⁽⁹⁾, qui viennent d'être adoptées. Il faut laisser du temps pour que les mesures soient appliquées de manière efficace et faire preuve de prudence lors de l'introduction de nouvelles mesures réglementaires afin de ne pas imposer une surréglementation aux marchés financiers.

2. Objectifs du livre vert. Précédentes initiatives de la Commission européenne et du CESE dans le domaine des services financiers de détail

2.1 La Commission européenne a publié le livre vert à l'examen dans le contexte de son plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux ⁽¹⁰⁾ en vue d'examiner comment le marché européen des services financiers de détail, à savoir les assurances, les prêts, les paiements, les comptes courants et d'épargne et d'autres produits d'investissement de détail, peut devenir encore plus ouvert et donner de meilleurs résultats pour les consommateurs et les entreprises, tout en garantissant une protection adéquate des consommateurs et des investisseurs, tant au niveau européen qu'au niveau national.

2.2 Le livre vert exprime une vive préoccupation concernant la réponse à donner aux défis de la numérisation, qui pourrait contribuer à faire baisser les prix et à améliorer la comparabilité des produits, et ainsi à accroître l'autonomie des consommateurs dans leurs choix financiers. À long terme, la numérisation doit permettre aux entreprises de rendre leurs produits disponibles partout dans l'Union, faisant ainsi de plus en plus du marché unique européen une réalité.

2.3 Un autre problème important soulevé par le livre vert concerne la manière de renforcer la confiance, dans la mesure où celle-ci est indispensable au développement du marché unique dans le domaine des services financiers de détail. Pour ce faire, le document met l'accent sur les moyens permettant de rendre les services et produits plus compréhensibles.

2.4 Le livre vert examine également ce qui peut être fait pour aider le marché unique des services financiers à apporter des améliorations tangibles dans la vie des citoyens dans l'Union européenne et à créer de nouveaux débouchés commerciaux pour les fournisseurs, et ainsi à soutenir la croissance dans l'économie européenne et à créer des emplois.

3. Observations sur la situation actuelle des marchés des services financiers de détail

3.1 Le CESE estime que la fragmentation des marchés des services financiers de détail soulignée dans le livre vert est la conséquence de l'influence combinée de facteurs nationaux et locaux sur les prix des produits et des services (spécificités légales, réglementaires, culturelles et de systèmes publics de protection sociale), ainsi que de problèmes de marché concernant aussi bien la demande que l'offre; ces derniers devront être réglés à l'avenir.

3.2 Du côté de l'offre, les principaux défis sont les suivants:

- des différences injustifiées et inutiles dans les réglementations et les régimes fiscaux nationaux, qui résultent de la surréglementation, de traditions et de spécificités nationales, ainsi que d'autres disparités entre pays touchant à des facteurs influençant les coûts des activités commerciales,
- la difficulté d'identifier les clients et l'origine des fonds au-delà des frontières,
- les difficultés rencontrées dans un contexte transfrontière pour évaluer les actifs des clients et réaliser les sûretés,
- les différents mécanismes juridiques dans les États membres et en particulier en ce qui concerne la saisie des sûretés (à savoir la longueur des procédures de forclusion, la nécessité de recourir à un notaire, les différences en matière de règles cadastrales).

3.3 Du côté de la demande, les principaux défis sont les suivants:

- les utilisateurs qui sont habitués à un niveau de protection dans leur propre pays ne peuvent pas compter sur le même niveau dans un autre État membre,
- l'application inégale des exigences de la législation de l'Union européenne,

⁽⁹⁾ JO L 337 du 23.12.2015, p. 35. JO L 60 du 28.2.2014, p. 34.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 468 final.

- l'accès inégal aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges des consommateurs de services financiers selon les différents États membres ⁽¹¹⁾,
- les barrières linguistiques,
- les exigences en matière de qualification et de compétence des conseillers financiers sont du ressort des autorités de régulation nationales et varient selon les États membres. Il existe peu de conseillers compétents susceptibles de fournir des conseils objectifs, tout particulièrement pour des achats transfrontières.

3.4 Le CESE reconnaît également que le développement de la numérisation crée un nouvel environnement et élargit considérablement les possibilités de proposer de nouveaux services et d'accroître les activités transfrontières. Toutefois, il faut s'assurer que les progrès du numérique ne soient pas utilisés pour tromper le consommateur en lui fournissant des informations sur les services financiers qui soient trop complexes, inadéquates ou difficiles à comparer.

3.5 Le CESE relève que la culture financière de la population varie encore considérablement d'un endroit à l'autre et est relativement faible par rapport à d'autres pays développés, tels que les États-Unis, l'Australie et le Canada ⁽¹²⁾. Les conseils financiers qui précèdent la vente ne sont pas bien réglementés et ne garantissent pas la sélection des produits les plus appropriés pour les clients; enfin, les services professionnels de conseil ne sont pas suffisamment développés si on les compare à certains pays en dehors de l'Union européenne.

3.6 Les nouvelles technologies et l'augmentation de l'offre, notamment transfrontière, offrent des possibilités, mais présentent également un certain nombre de risques. Elles pourraient conduire à des niveaux d'endettement élevés, à des défauts de paiement de crédit hypothécaire et à un nombre croissant de cas d'insolvabilité si les consommateurs ne disposent pas des connaissances financières nécessaires. Les consommateurs qui achètent en ligne des produits d'assurance et de retraite pourraient courir des risques, car il est fréquent qu'ils ne fassent pas suffisamment de recherches et il se pourrait qu'ils signent des contrats sans le savoir ⁽¹³⁾. Les régulateurs nationaux devraient donc veiller à ce que les sociétés qui vendent des produits en ligne respectent un «devoir de conseil» pour protéger le consommateur. Il existe, plus qu'il n'en faut, des arguments pour démontrer l'importance d'une éducation et de conseils financiers appropriés.

3.7 Les consommateurs qui ne comprennent pas la notion d'intérêt composé accumulent des dettes plus importantes et supportent des taux d'intérêt et des frais de transactions plus élevés ⁽¹⁴⁾, tandis que ceux qui ont des connaissances financières planifient mieux, épargnent davantage pour leur retraite ⁽¹⁵⁾ et diversifient les risques financiers ⁽¹⁶⁾. Cela se répercute également au niveau macroéconomique, où l'on constate que le niveau de culture financière a un effet positif puissant sur l'épargne et l'accumulation de richesses au niveau national ⁽¹⁷⁾. À cette fin, il est vivement recommandé qu'une distinction plus nette soit opérée entre les activités inhérentes à la commercialisation des produits et celles liées à la vente, en particulier lorsqu'elles vont de pair avec la fourniture de conseils. Les conseils ne devraient en aucun cas être utilisés comme un outil de marketing et les conseillers doivent être réellement indépendants. Les informations précontractuelles doivent être fournies et présentées de façon claire et compréhensible. Le CESE est profondément convaincu que le rétablissement de la confiance dans les marchés de services financiers, l'augmentation de l'activité transfrontière et l'amélioration de la portabilité des produits financiers nécessitent des mesures ciblées pour apporter une éducation financière aux investisseurs individuels et améliorer les conseils financiers.

⁽¹¹⁾ Voir la note de bas de page n° 2.

⁽¹²⁾ Le niveau de culture financière présente de grandes variations au sein de l'Union européenne. En moyenne, 52 % de la population adulte possède un certain niveau de culture financière. Les pourcentages les plus élevés (au moins 65 %) sont enregistrés au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède. Ils le sont beaucoup moins dans les pays du sud de l'Europe, notamment en Grèce (45 %), en Espagne (49 %), en Italie (37 %) et au Portugal (26 %). Les niveaux sont tout aussi faibles dans les pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 et plus tard, par exemple en Bulgarie (35 %), à Chypre (35 %) et en Roumanie (22 %). De manière générale, la moyenne européenne est inférieure aux niveaux enregistrés aux États-Unis (57 %), au Canada (68 %) et en Australie (64 %). Source des données: Leora Klapper, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World*, 2015.

⁽¹³⁾ L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) signale dans un avis sur la protection des consommateurs et les ventes d'assurances et de pensions que les utilisateurs ne font pas de recherches adéquates avant d'acheter des produits en ligne (avis de l'AEAPP BoS-14/198 du 28 janvier 2015 sur la vente par internet de produits d'assurance et de retraite).

⁽¹⁴⁾ Annamaria Lusardi et Peter Tufano (2015). *Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness*, Journal of Pension Economics and Finance, Vol. 14, numéro spécial 4, p. 332-368, octobre 2015.

⁽¹⁵⁾ Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo et David Bravo, (2012). *The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation*, American Economic Review: Papers & Proceedings, Vol. 102(3), p. 300-304.

⁽¹⁶⁾ Margarida Abreu et Victor Mendes (2010). *Financial Literacy and Portfolio Diversification*, Quantitative Finance, Vol. 10(5), p. 515-528.

⁽¹⁷⁾ Tullio Jappelli et Mario Padula, *Investment in financial literacy and saving decisions*, CFS Working Paper, n° 2011/07.

4. Réponses aux questions posées dans le livre vert

4.1 Questions générales

1. *Pour quels produits financiers une offre transfrontière accrue pourrait-elle stimuler la concurrence sur les marchés nationaux en termes de choix et de prix?*

4.1.1 Le livre vert comporte des questions concernant divers produits et services bancaires et non bancaires, mais il existe d'importantes différences entre les principaux produits de transaction (comme les comptes courants ou les dépôts à terme) et les produits contractuels (tels que les hypothèques, les produits d'épargne et d'investissement). S'agissant des produits d'épargne et d'investissement, d'autres instruments juridiques de l'Union européenne (par exemple la directive sur les marchés d'instruments financiers ou l'initiative visant à mettre en place une union des marchés des capitaux) auront une incidence sur le marché lorsqu'ils entreront en vigueur.

4.1.2 Pour l'ensemble des produits envisagés dans le livre vert, l'offre transfrontière est susceptible d'accroître la concurrence sur les marchés nationaux. Toutefois, ceux qui offrent le plus de possibilités, au stade actuel, sont les produits de retraite et d'investissement. Le système de tableau de bord de la Commission classe le marché de ces produits comme le pire des 31 marchés de consommation⁽¹⁸⁾. Les produits de retraite se caractérisent par leur caractère local et leurs frais élevés. Si l'on tient compte de l'inflation, des frais de gestion et des paiements supplémentaires, ces produits présentent souvent une rentabilité réelle négative et affichent de moins bonnes performances que les indices de marché correspondants⁽¹⁹⁾. C'est pourquoi le CESE soutient vigoureusement l'idée d'un marché unique des produits de retraite et, en particulier, le développement d'un produit de retraite personnelle paneuropéen⁽²⁰⁾ de nature à permettre des économies d'échelle accrues, une baisse des prix et un choix plus vaste pour les consommateurs.

4.1.3 En ce qui concerne les produits d'assurance, certains d'entre eux sont faciles à transférer, comme les produits d'assurance vie, qui prévoient une protection du consommateur même lorsque celui-ci se déplace au-delà des frontières de son pays. Par contre, d'autres types d'assurance comportent des éléments qui sont réglementés suivant le lieu et nécessitent des adaptations lorsqu'on essaie de les distribuer dans différents pays. L'article 11 de la directive relative à la distribution d'assurance (refonte)⁽²¹⁾ dispose que les États membres doivent établir un point de contact unique chargé de fournir les informations relatives aux règles d'intérêt général applicables sur leur territoire respectif et charge l'AEAPP de faire figurer sur son site internet des hyperliens vers les sites internet des autorités compétentes où sont publiées les informations sur les règles d'intérêt général. Par ailleurs, toutes les prestations transfrontières ne seront toujours pas possible, ni même souhaitables, en raison des besoins réels des clients qui bénéficient des produits et des différences de comportement et de facteurs de risque qui affectent les conditions liées au produit. Le CESE accueille favorablement toute solution qui contribue à atténuer le manque de portabilité des produits et recommande que, dans certains cas, des solutions au moins partielles puissent être trouvées, comme la possibilité pour les assurés de ne payer que pour la différence entre la couverture la plus élevée et la plus faible dans les différents États membres.

2. *Quels obstacles empêchent les entreprises de fournir directement des services financiers dans d'autres États membres, et les consommateurs d'acheter directement des produits dans d'autres États membres?*

4.1.4 Les principaux obstacles du côté de l'offre sont énumérés au point 3.2. Pour les surmonter, il y a lieu de:

- simplifier les procédures juridiques transfrontières liées à l'exécution forcée des décisions de justice,
- disposer de règles ou de normes communes concernant:
 - les exigences relatives à l'identification des clients et à la prévention du blanchiment d'argent,
 - l'identification des entreprises selon leur modèle d'activité ou l'identification adéquate des bénéficiaires finals,

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf

⁽¹⁹⁾ Fédération européenne des épargnants et usagers des services financiers, *Épargne retraite: performances réelles*, édition 2015. Rapport de recherche établi par Better Finance.

⁽²⁰⁾ Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), *Consultation Paper on the creation of a standardised Pan-European personal pension Product (PEPP)*, 2015.

⁽²¹⁾ Directive (UE) 2016/97 du Parlement et du Conseil du 20 janvier 2016 relative à la distribution d'assurance (refonte) (JO L 26 du 2.2.2016, p. 19).

- les contrats en ligne de produits financiers (par exemple pour les fonds, les participations, etc.),
- la commercialisation et la publicité des produits et services financiers (notamment dans le cas des campagnes publicitaires agressives),
- les entreprises de distribution qui vendent ces produits aux clients (par exemple les produits d'assurance),
- les obligations d'information minimales normalisées pour la confirmation de l'origine des fonds,
- la transparence et la comparabilité: informations minimales normalisées sur les produits et les services (informations non seulement sur les dépenses que le consommateur encourra, mais également sur les avantages qu'il en tirera);
- prendre en compte certaines barrières fiscales, en particulier pour les produits d'épargne et d'investissement, car elles peuvent avoir une grande incidence sur la rentabilité. De nombreux produits sont développés, par exemple, pour profiter des opportunités créées par les autorités fiscales en vue d'encourager l'épargne d'une manière spécifique (ainsi, l'épargne à long terme est généralement privilégiée, mais les seuils ou les véhicules auxquels s'applique ce traitement préférentiel sont très différents d'un pays à l'autre),
- la communication de l'autorité de contrôle du pays d'origine à celle du pays d'accueil est censée être suffisante pour éviter l'imposition d'exigences ou de charges supplémentaires, tout en préservant le niveau de protection des consommateurs (par exemple pour les produits d'assurance). En outre, il convient de prendre des mesures pour éviter les situations dans lesquelles les fournisseurs doivent supporter des coûts supplémentaires liés à la mise en conformité avec les réglementations locales.

4.1.5 Les principaux obstacles du côté de la demande sont abordés au paragraphe 3.3.

3. *La numérisation et l'innovation dans le secteur de la technologie financière pourraient-elles permettre de surmonter tout ou partie de ces obstacles?*

4.1.6 Les nouvelles technologies, en particulier numériques, permettent pour la première fois de réaliser une véritable percée dans l'offre transfrontière de produits financiers. De même, elles pourraient jouer un rôle très important pour fournir des informations plus nombreuses et de meilleure qualité, accroître la transparence et la comparabilité des produits ainsi que pour identifier les clients. Elles pourraient également permettre d'économiser certains coûts, en supprimant la nécessité de conserver des points de contact physiquement situés en certains endroits. Par contre, elles ne peuvent se substituer aux actions nécessaires pour surmonter d'autres obstacles importants tels que le niveau inégal d'harmonisation des régimes juridiques et de la protection des consommateurs.

4. *Quelles mesures pourraient être prises pour que la numérisation des services financiers n'aggrave pas l'exclusion financière, en particulier parmi les personnes en situation d'illettrisme électronique?*

4.1.7 Il ne fait aucun doute que, dans le futur, certaines personnes ne seront toujours pas en mesure d'utiliser les technologies numériques pour l'une ou l'autre raison. Cela ne devrait pas décourager les efforts pour favoriser l'utilisation de ces techniques dans la fourniture de produits financiers. En effet, tout d'abord, les moyens classiques de fourniture de ces produits continueront d'exister longtemps et, d'autre part, ces personnes pourront avoir accès à une gamme plus large de produits sur la base des services de conseil financier bien réglementés.

5. *Quelle devrait être notre approche si les opportunités créées par la croissance et la diffusion des technologies numériques devaient entraîner de nouveaux risques en termes de protection des consommateurs?*

4.1.8 Il est certain que la généralisation des technologies numériques posera un certain nombre de défis pour la sécurité des informations, la protection des données à caractère personnel et celle des consommateurs. C'est pourquoi, parallèlement à l'adoption de divers règlements et réglementations concernant l'offre et la demande de produits financiers au moyen de ces technologies, il conviendrait de procéder à une évaluation des risques qu'elles présentent et de proposer des solutions pour les réduire autant que possible.

6. *Les clients ont-ils accès à des produits financiers simples, compréhensibles et sûrs dans toute l'Union européenne? Si tel n'est pas le cas, comment leur permettre d'y accéder?*

4.1.9 Il n'existe pas de définition communément admise des produits financiers sûrs, simples et compréhensibles. Toutefois, l'on s'accorde généralement pour considérer que ces produits devraient posséder des caractéristiques telles que la transparence des prix, la pertinence et l'intelligibilité dans la langue de l'utilisateur afin de permettre une communication efficace, des possibilités de comparaison avec des produits similaires, la clarté et des résultats simples. Il n'est pas facile de remplir ces conditions dans un monde aussi complexe que celui des marchés financiers.

4.1.10 Des produits présentant ces caractéristiques au sens strict sont rarement disponibles sur les marchés et les consommateurs y ont donc difficilement accès. Cela vaut aussi bien pour les pays où les marchés financiers sont très développés que pour ceux où ils le sont moins. Le choix de produits exceptionnellement vaste qui existe dans certains États membres n'est pas nécessairement un avantage pour les consommateurs, car il peut engendrer de la confusion, compliquer les décisions et en fin de compte conduire à une décision inappropriée.

4.1.11 L'accès à de tels produits pourrait être fourni par l'établissement au niveau européen d'une catégorie de produits financiers de base ⁽²²⁾ conformes à des exigences spécifiques normalisées en fonction des besoins qu'ils visent à satisfaire. Ils devraient être certifiés et se distinguer par une dénomination spéciale afin que les consommateurs puissent aisément les identifier. Cette catégorie pourrait comprendre différents produits communs tels que différents comptes d'épargne et assurances vie à durée déterminée. Le niveau relativement élevé des taux de commercialisation transfrontière de certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) permet d'escompter que des PPPE pourraient être élaborés en se fondant sur les facteurs de réussite des OPCVM et être repris dans cette même catégorie. L'existence d'une telle catégorie de produits accroîtrait la confiance dans les marchés financiers.

7. *La qualité de la mise en œuvre, dans les États membres, de la législation de l'Union européenne sur les services financiers de détail pose-t-elle un problème du point de vue de la confiance des consommateurs et de l'intégration des marchés?*

4.1.12 Dans de nombreux pays, on a constaté une surréglementation ⁽²³⁾, des différences d'interprétation de la législation européenne, des retards dans l'harmonisation et des divergences dans la transposition de la réglementation de l'Union européenne dans la législation nationale, ainsi que des disparités dans son application concrète, d'une manière telle qu'elle aboutit à des entraves et des exigences administratives excessives. Tous ces éléments font obstacle à l'intégration et ont une incidence négative sur la confiance des consommateurs.

4.1.13 Les autorités européennes de surveillance (AES) sont chargées de la protection des consommateurs. Le CESE encourage la mise en œuvre de cette mission dans le respect des principes suivants:

- la mobilité entre différents prestataires ne doit pas être un objectif absolu; elle dépend toujours du choix du consommateur et celui-ci est déterminé par plusieurs facteurs: la qualité et la diversité de l'offre de produits et de services, l'éventuelle complémentarité des offres, le niveau de satisfaction, etc.,
- les pratiques de ventes liées de produits financiers packagés devraient être exercées avec prudence et une information claire et transparente devrait être fournie aux clients. Lorsque de tels produits sont proposés, ils doivent être traçables ⁽²⁴⁾.

4.1.14 Enfin, les AES doivent toujours privilégier les pratiques qui s'avèrent les meilleures pour les clients. La priorité devrait être à:

- la simplification du cadre réglementaire actuel,

⁽²²⁾ Tels qu'ils sont décrits, par exemple, à l'annexe 1 de l'avis d'initiative du CESE «Éducation financière et consommation responsable», JO C 318 du 29.10.2011, p. 24.

⁽²³⁾ Dans sa communication intitulée «Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats — Un enjeu prioritaire pour l'Union européenne» [COM(2015) 215 final, p. 7], la Commission évoque la «surréglementation» en ces termes: «Les États membres vont aussi souvent au-delà de ce qui est strictement requis par la législation de l'Union européenne lorsqu'ils mettent cette dernière en œuvre au niveau national ("surréglementation")». La Commission précise dans le même paragraphe que cette pratique «peut en amplifier les retombées positives, mais aussi entraîner, pour les entreprises et les pouvoirs publics, des coûts supplémentaires inutiles imputés, à tort, à la législation de l'Union européenne». La section INT élabore actuellement un rapport d'information sur les «Pratiques de transposition» qui traite précisément de l'ajout de dispositions nationales aux directives de l'Union européenne. Le Parlement européen mène aussi actuellement une étude sur la «Surréglementation au titre des Fonds structurels et d'investissement européens».

⁽²⁴⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 1.

- la mise à disposition des ressources nécessaires aux travaux des AES,
- la promotion de l'amélioration de la culture financière des consommateurs.

8. *Y a-t-il d'autres éléments ou d'autres évolutions à prendre en considération en ce qui concerne la concurrence transfrontière et le choix de services financiers de détail?*

4.1.15 Le livre vert appréhende de manière appropriée les tendances dominantes actuelles, à savoir la faiblesse de la concurrence transfrontière dans le domaine des services financiers de détail et le choix limité de produits financiers qui est offert aux consommateurs.

4.2 Aider les consommateurs à acheter des produits financiers dans d'autres États membres

4.2.1 *Connaître l'offre disponible*

4.2.1.1 Mieux informer les clients et les aider à changer de prestataire

9. *Quel serait le meilleur moyen d'informer les consommateurs des différents services financiers et produits d'assurance de détail disponibles dans l'Union?*

4.2.1.1.1 Il ne fait aucun doute qu'il est crucial d'améliorer la culture financière et la disponibilité des conseils financiers. Les consommateurs ne devraient pas seulement disposer d'informations accessibles, mais aussi pouvoir les comprendre ou bien avoir accès à des services de conseil valables et de qualité.

4.2.1.2 En dépit de la tendance croissante chez les consommateurs à utiliser les services numériques pour obtenir des informations, une grande partie d'entre eux continue à préférer le contact personnel, en particulier lorsqu'il s'agit de négocier des produits. Compte tenu de l'état actuel des connaissances, des comportements et des préférences des consommateurs, les banques pourraient cependant envisager d'autres vecteurs plus appropriés pour améliorer les connaissances des consommateurs concernant les services financiers, comme par exemple un site internet paneuropéen à leur intention. Les sources de financement de ce site internet devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi, mais elles pourraient être constituées des efforts combinés des gouvernements nationaux, des autorités locales et d'autres agrégateurs de données. Au moment de l'élaboration d'un tel outil, il conviendra de prendre en considération le fait que les comparateurs de produits d'assurance s'inscrivent principalement dans un cadre de compréhension culturel national. Dès lors, il sera très compliqué pour un comparateur paneuropéen de produits d'assurance de répondre efficacement à la diversité des utilisateurs/clients en Europe, en particulier s'agissant du risque à couvrir, nécessairement inscrit dans un contexte (culturel, légal, fiscal, social, etc.) national et local.

10. *Que faire d'autre pour faciliter la distribution transfrontière de produits financiers par des intermédiaires?*

4.2.1.2.1 Le CESE soutient les efforts en faveur d'un marché plus efficace, flexible et transparent et se rallie à la présente initiative réglementaire pour une meilleure protection des consommateurs. Il estime que la qualité du service en matière d'offre de services financiers pourrait être améliorée en tirant un meilleur parti des avantages que procure l'informatisation et en exploitant le potentiel des divers intermédiaires qui disposent d'un personnel qualifié, bien formé et d'une méthodologie adéquate pour communiquer des informations exhaustives, objectives et comparables pour éclairer le choix des consommateurs.

11. *De nouvelles mesures sont-elles nécessaires pour améliorer la comparabilité des offres et/ou faciliter le changement de prestataire de services financiers de détail, que le nouveau prestataire se trouve dans le même État membre ou dans un autre? Dans l'affirmative, en quoi consisteraient ces mesures et sur quels segments de produits devraient-elles porter?*

4.2.1.2.2 Les informations fournies doivent être exactes, compréhensibles et pertinentes pour les consommateurs. Il y a lieu d'éviter de noyer les consommateurs sous un flot d'informations ou de simplifier à l'excès la réalité pour mettre en évidence un rendement supérieur. Un bon exemple à cet égard est la pratique en matière de changement de prestataire de services financiers au Royaume-Uni, où le bon déroulement du changement de la banque d'origine à la banque de destination est garanti par un tiers indépendant qui s'assure que le processus de changement se déroule de manière simple et transparente pour le consommateur, dans un délai de sept jours ouvrables. Une autre bonne pratique est la portabilité des prêts hypothécaires instaurée en Italie en 2006 ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Elle a été instaurée sans aucun frais pour les consommateurs. Chaque année, des milliers de ménages et de PME en profitent pour renégocier leurs prêts hypothécaires et économisent ainsi des milliers d'euros. Cette pratique a également inspiré l'adoption de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 60 du 28.2.2014, p. 34).

4.2.1.3 Mettre un terme à la facturation de frais complexes et prohibitifs sur les opérations réalisées à l'étranger ou avec l'étranger

12. *Quelles autres mesures pourraient être prises au niveau de l'Union européenne pour régler le problème de la surfacturation des paiements (virements) transfrontières dans l'Union européenne impliquant différentes monnaies?*

4.2.1.4 Le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement et du Conseil ⁽²⁶⁾ a déjà éliminé les différences entre les frais applicables aux paiements transfrontières en euros par rapport aux paiements en euros équivalents effectués au niveau national. Une évaluation ad hoc a pu être réalisée pour vérifier si l'application de cette disposition à l'ensemble des monnaies à l'intérieur de l'Union européenne (c'est-à-dire harmoniser les frais pour un paiement libellé dans une devise donnée, qu'il soit transfrontière ou domestique) serait judicieuse et bénéfique pour les consommateurs. En ce qui concerne les informations fournies aux utilisateurs en cas de paiement, la nouvelle directive sur les services de paiement (PSD2) ⁽²⁷⁾ prévoit que le prestataire de services de paiement est tenu d'informer le client (utilisateur des services de paiement), avant que celui-ci ne soit lié par un contrat ou une offre, de tous les frais dont il devra s'acquitter auprès du prestataire, ainsi que du taux de change réel ou de référence qui doit être appliqué à l'opération de paiement, dans le cas où une conversion est nécessaire. La nouvelle directive prévoit également des dispositions similaires relatives aux informations que les prestataires de services de paiement doivent fournir au donneur d'ordre et au bénéficiaire après que l'opération a été exécutée. Le CESE considère qu'aucune mesure supplémentaire ne s'impose, dans la mesure où la directive PSD2 fixe déjà des exigences claires en matière de transparence pour les prestataires de services de paiement. Par ailleurs, l'application du règlement (CE) n° 924/2009 concernant les paiements transfrontières pourrait être étendue à d'autres monnaies que l'euro dans l'Union européenne.

13. *Outre les obligations d'information actuelles ⁽²⁸⁾, d'autres mesures seraient-elles nécessaires pour que les consommateurs sachent quels frais de conversion leur seront facturés pour des transactions transfrontières?*

4.2.1.5 Le CESE estime que la directive DSP2 fixe des exigences claires en matière de transparence qui permettront aux donneurs d'ordre comme aux bénéficiaires d'être dûment informés du taux de change appliqué avant et après l'exécution de l'opération transfrontière. Cette directive doit être transposée en droit national d'ici le 13 janvier 2018. Par conséquent, aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire.

4.2.2 *Accéder aux services financiers de n'importe quel endroit d'Europe*

14. *Quelles mesures pourraient être prises pour éviter les discriminations injustifiées basées sur le lieu de résidence dans le secteur des services financiers de détail, y compris les assurances?*

La fourniture de services financiers de détail à l'étranger n'est pas simple et peut s'avérer économiquement non viable pour les opérateurs concernés. Les différences culturelles entre le fournisseur et les consommateurs pour ce qui est de la propension au risque, des comportements, de l'expérience et de la culture financière peuvent se révéler très importantes. Les banques ont conscience que la confiance est un aspect essentiel des relations financières. Par conséquent, elles peuvent être amenées à préférer établir des liens avec des clients qui partagent les mêmes connaissances et dont ils comprennent les attentes. Mais, en tout état de cause, l'harmonisation des règles énumérées dans la réponse à la question 2 sera extrêmement utile à cet égard.

4.2.2.1 Pour les assureurs, la résidence revêt une importance significative pour les raisons suivantes.

Il est nécessaire de tenir compte de facteurs locaux tels que le climat ou le risque sismique lorsque l'on décide, par exemple, des conditions et du prix d'une assurance habitation. En-deçà d'une certaine masse critique, il est impossible de fournir des services sur une base utile. Les modèles des actuaires fonctionnent avec une marge d'erreur importante lorsque le nombre d'événements utilisé aux fins des calculs n'est pas suffisamment élevé. De surcroît, au cas où l'on couvre les risques au moyen d'une réassurance, les modèles qu'utilise cette dernière établissent différents prix de cette couverture en fonction de la localité.

— Tous ces éléments font qu'il est plus difficile de fournir des services et des produits d'assurance à l'étranger que dans les États où le volume d'activités est suffisant, ce qui ne doit pas être considéré comme une discrimination fondée sur le lieu de résidence des clients.

⁽²⁶⁾ JO L 266 du 9.10.2009, p. 11.

⁽²⁷⁾ JO L 319 du 5.12.2007, p. 1.

⁽²⁸⁾ JO L 271 du 9.10.2002, p. 16. JO L 176 du 27.6.2013, p. 338. JO L 267 du 10.10.2009, p. 7. JO L 319 du 5.12.2007, p. 1. (COM (2013) 547 final — C7-0230/2013 — 2013/0264 (COD)). Voir les articles 59 et 60, paragraphe 3.

- La prestation transfrontière de certains produits d'assurance est très difficile, voire quasi impossible dans les cas où les besoins réels des clients qui bénéficient des produits sont fortement dépendants de la diversité culturelle et des différences de comportement et de facteurs de risque qui sont déterminés au niveau strictement national.
- L'aspect psychologique doit être pris en compte. Le service d'assurance est rendu lorsque le client rencontre effectivement des problèmes. À ce moment-là, l'on peut s'attendre à ce qu'il ait besoin de soutien et de compréhension. S'il souscrivait son produit d'assurance sur l'internet auprès d'une société établie à l'étranger, qui emploie peut-être une autre langue que sa langue maternelle, il pourrait éprouver un sentiment d'insécurité au moment précis où il a besoin de soutien.
- Dans certains États membres, les clients ont tendance à préférer le remboursement en cas de dommages, tandis que, dans d'autres, ils préfèrent que tous les dommages soient réparés.

4.2.2.2 Améliorer la portabilité des produits

15. *Quelles mesures pourraient être prises au niveau de l'Union européenne pour faciliter la portabilité des produits financiers de détail, tels que les produits d'assurance vie ou d'assurance maladie privée?*

4.2.2.2.1 De manière générale, les produits d'assurance qui consistent à verser une rente ou à effectuer un simple paiement seront plus aisément portables que ceux qui proposent un service ou le traitement de sinistres.

4.2.2.2.2 Les produits d'assurance vie sont déjà portables dans une certaine mesure, au sens où ils couvrent le client lors de ses voyages à l'étranger, à certaines exceptions près s'il voyage dans des pays à haut risque. L'assurance vie locale lui fournit également une couverture quel que soit l'endroit où il se trouve. Mais il subsiste encore le cas où le preneur d'assurance se rend dans un autre État non pas pour y voyager mais pour y résider en permanence. En ce cas, il devrait pouvoir continuer à bénéficier de son assurance en adaptant la prime ou la couverture qu'offre sa police. Dans tous ces cas, il s'agira de produits d'assurance qui prévoient le versement d'une somme d'argent donnée.

4.2.2.2.3 Par nature, d'autres produits d'assurance ne sont pas aisément portables, car leurs conditions sont intrinsèquement liées aux caractéristiques d'un État donné. Par exemple, en matière d'assurance maladie, la conception et la politique de prix du produit dépendent, dans une assez large mesure, de la couverture qu'offre le système de santé publique de chaque État.

4.2.2.2.4 En lien avec ce qui précède, se pose également un problème d'échelle; en effet, il est possible en théorie d'adapter le produit spécifiquement pour le client aux conditions réelles que celui-ci pourrait exiger lorsqu'il vit à l'étranger mais cela impliquerait de renoncer à la possibilité de réaliser des économies d'échelle. Le produit serait personnalisé à l'excès et l'entité qui fournit le produit serait alors moins compétitive que les prestataires locaux. En l'occurrence, la meilleure solution consisterait à favoriser la coopération entre les compagnies d'assurance présentes dans différents États européens.

4.2.2.3 Un autre exemple de produits d'assurance qui fournissent des services sont les assurances habitation et automobile. Ces produits, qui offrent une réparation des sinistres ou couvrent les accidents de voiture, requièrent que la compagnie d'assurance dispose d'accords avec des prestataires de services sur tout le territoire de l'État, ce qui nécessite une certaine envergure pour être viable sur le plan commercial. Toutefois, une solution envisageable consiste à promouvoir la coopération avec des compagnies (d'assurance) locales pour offrir ce service dans d'autres pays.

4.2.2.4 Faciliter la souscription et la reconnaissance transfrontières de contrats d'assurance de responsabilité civile professionnelle

16. *Quelles mesures pourraient être prises au niveau de l'Union européenne pour faciliter la souscription, par les prestataires de services, d'une assurance de responsabilité civile professionnelle obligatoire, et sa reconnaissance par-delà les frontières?*

4.2.3 Une manière de permettre la souscription dans un contexte transfrontière de contrats d'assurance de responsabilité civile professionnelle obligatoire consisterait à en harmoniser les montants et les conditions.

4.2.3.1 Profiter en toute confiance des opportunités existant dans d'autres pays d'Europe

4.2.3.2 Faciliter la souscription et la reconnaissance transfrontières de contrats d'assurance de responsabilité civile professionnelle

17. *De nouvelles mesures sont-elles nécessaires au niveau de l'Union européenne pour accroître la transparence et la comparabilité des produits financiers (notamment en s'appuyant sur des solutions numériques) et renforcer ainsi la confiance des consommateurs?*

4.2.3.2.1 Le CESE juge que des sites internet indépendants destinés à fournir des informations et des comparaisons entre certains produits et services offerts par différents fournisseurs dans divers États membres constituent l'une des bonnes solutions envisageables pour accroître la sensibilisation. Il soutient vigoureusement l'idée de créer spécialement à cet effet un site internet officiel, géré soit par un administrateur désigné à un niveau législatif et dans lequel les fournisseurs seraient tenus de mettre eux-mêmes à jour les informations pertinentes dans un certain délai, soit par l'intermédiaire d'un réseau fondé par des organisations de consommateurs dans les États membres. Il serait aussi possible de relier divers sites internet dans le cadre d'un système décentralisé et interconnecté.

En cas de recours aux solutions numériques pour effectuer des comparaisons, il importe que les plateformes fournissent des informations claires sur la comparaison de produits équivalents et sur les risques qui seraient encourus par les consommateurs en utilisant ces services. Lorsque les différences sont trop nombreuses pour pouvoir être comparées par les plates-formes (généralement celles-ci sont principalement axées sur le prix), il convient de mettre clairement en évidence les caractéristiques qui ne sont pas comparées. Il y a lieu également d'énumérer tous les éléments importants qui différencient les produits. Les consommateurs doivent être clairement informés des risques qu'ils sont susceptibles de courir lorsqu'ils utilisent les plateformes de comparaison (par exemple en agrégeant des données à caractère personnel).

4.2.3.2.2 La comparaison doit porter sur les paramètres essentiels et ne pas induire en erreur. L'utilisation des données à caractère personnel doit être limitée au strict minimum nécessaire pour offrir une valeur ajoutée aux utilisateurs. Il importe également que l'information soit présentée d'une manière claire et facile à lire et à comprendre.

4.2.3.3 Améliorer les possibilités de recours dans le secteur des services financiers de détail

18. *Des mesures devraient-elles être prises pour renforcer la notoriété de FIN-NET auprès des consommateurs et son efficacité dans le contexte de la mise en œuvre de la directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges?*

4.2.3.3.1 La résolution extrajudiciaire des litiges est une méthode beaucoup plus souple que les procédures judiciaires: elle est moins chère, plus rapide et nécessite moins de formalités. Ce type de procédure est très utile en particulier dans un contexte international et, compte tenu de la volonté d'accroître l'offre et la demande de services financiers à une échelle transfrontière, le rôle de FIN-NET devrait être renforcé. À l'heure actuelle, la sensibilisation des consommateurs aux possibilités offertes par FIN-NET est malheureusement assez faible. Des mesures doivent donc être prises à cet égard. En outre, tous les États membres de l'Union européenne ne sont pas membres de FIN-NET. Ils sont seulement 22 sur un total de 28⁽²⁹⁾. Si cette situation devait se maintenir, il va de soi qu'il ne sera pas possible d'utiliser FIN-NET comme une infrastructure permettant de faciliter la création d'un marché unique des services financiers. À cet égard, il convient de réfléchir soigneusement à la possibilité de prévoir une obligation réglementaire dans ce sens.

19. *Les consommateurs peuvent-ils obtenir des réparations financières adaptées en cas de vente abusive de produits financiers et d'assurance de détail? Si tel n'est pas le cas, comment leur garantir cette possibilité?*

4.2.3.3.2 Dans la plupart des cas, cette possibilité n'existe pas. Dans une large mesure, le concept de vente abusive est encore mal compris et n'est pas appliqué dans la pratique en raison de sa formulation vague et de l'absence d'une expérience adéquate dans le chef des autorités réglementaires nationales⁽³⁰⁾. Dans beaucoup de cas, les tests permettant de déterminer si des produits financiers sont adéquats pour les clients sont de nature formelle et ne conduisent pas au choix des produits les plus adaptés à leurs besoins.

⁽²⁹⁾ FIN-NET compte actuellement 56 membres issus de 22 États membres. De nouvelles organisations ne cessent de demander leur adhésion, un processus qui devrait s'accélérer après l'adoption de la directive ADR (directive de l'administration des États-Unis relative aux grandes entreprises et aux entreprises internationales concernant le processus d'exécution des demandes d'informations et de documents, du 28 février 2014).

⁽³⁰⁾ Le concept de vente abusive est expliqué en détail au paragraphe 3.7. Ce problème sera en partie résolu par l'application de la directive sur les marchés d'instruments financiers et le test de stabilité que celle-ci envisage pour certains types de produits. Voir note de bas de page n° 3.

4.2.3.3.3 Pour pouvoir garantir l'accès à des compensations financières, il est nécessaire de définir la notion de vente abusive de manière univoque, précise et pratique et d'appliquer à l'échelle de l'Union européenne la même pratique réglementaire pour sanctionner ce type de vente ⁽³¹⁾.

4.2.3.4 Protection des victimes en cas d'insolvabilité d'un assureur automobile

20. *Des mesures sont-elles nécessaires pour garantir que les victimes d'accidents de voiture seront couvertes par les fonds de garantie d'autres États membres en cas d'insolvabilité de l'assureur?*

4.2.3.5 L'Espagne fournit un exemple de bonne pratique à cet égard. L'entité espagnole «Consortio de Compensación de Seguros» joue le rôle d'assureur lorsque qu'aucune compagnie d'assurance n'accepte le risque ou en l'absence de compagnie d'assurance, par exemple en cas d'insolvabilité, et toujours à titre subsidiaire. Elle n'apporte sa garantie qu'aux sujets de droit espagnol. Pour garantir le même niveau de couverture aux victimes d'accidents de voiture, la Commission européenne devra exiger un dispositif de garantie similaire dans tous les États membres. L'on pourrait envisager d'étendre sur une base européenne un instrument similaire dans les États où il n'existe pas.

4.2.3.6 Améliorer la transparence et la comparabilité des assurances complémentaires

21. *Quelles autres mesures pourrait-on prendre pour améliorer la transparence entourant les produits d'assurance complémentaire et faire en sorte que les consommateurs qui achètent ces produits le fassent en toute connaissance de cause? En ce qui concerne le secteur de la location automobile, faut-il prendre des mesures spécifiques à propos des produits complémentaires?*

4.2.3.6.1 La nouvelle directive sur la distribution d'assurances ⁽³²⁾ a renforcé les exigences en matière de transparence de l'information que doivent satisfaire les distributeurs de produits d'assurance, y compris — bien qu'avec certaines restrictions (de seuil) — les intermédiaires d'assurance à titre accessoire. En outre, cinq grandes sociétés de location automobile se sont engagées en 2015 à améliorer leurs sites internet afin de mieux informer les consommateurs sur les dispenses facultatives et les produits d'assurance. Il s'agit là d'avancées dans la bonne direction. Les États membres auront jusqu'au 23 février 2018 pour transposer ladite directive sur la distribution d'assurances et il est donc trop tôt pour se prononcer sur la nécessité ou non de mesures supplémentaires. Dans le même temps, il serait souhaitable que la Commission vérifie si les sociétés de location automobile ont respecté leurs engagements, qui ne touchent pas seulement aux produits d'assurance, et qu'elle envisage des mesures supplémentaires afin d'améliorer la transparence et d'éviter que les consommateurs ne subissent des préjudices.

4.2.3.6.2 En ce qui concerne le secteur de la location automobile, il importe de tenir compte de la différenciation des exigences des produits d'assurance complémentaire en fonction du profil de risque du preneur (le plus souvent lié à une limite d'utilisation d'une carte de crédit) ou encore en fonction du taux de sinistres automobiles ou d'autres éléments caractéristiques du marché de l'État membre. En tout état de cause, l'information précontractuelle et les efforts visant à rendre comparables les différentes offres revêtent toutefois une grande importance pour les consommateurs et il serait par conséquent opportun d'attendre le moment où les exigences de cette directive seront pleinement en vigueur pour étudier la nécessité ou non de mesures supplémentaires.

4.3 Ouvrir de nouveaux débouchés pour les prestataires

4.3.1 Relever les défis de la numérisation et exploiter les opportunités qu'elle offre

4.3.1.1 Aider les entreprises à mieux tirer parti du numérique

22. *Quelles mesures peuvent être prises au niveau de l'Union européenne pour aider les entreprises à créer des services financiers numériques innovants et à les proposer dans toute l'Europe, en assurant un niveau adéquat de sécurité et de protection des consommateurs?*

4.3.1.1.1 Le CESE se félicite de la promotion dans toute l'Europe des services financiers numériques innovants. Il reconnaît toutefois que les banques sont le plus grand fournisseur de services financiers et qu'elles doivent également être encouragées à tirer activement parti des possibilités qu'ouvre la révolution numérique. À cette fin, elles doivent être soumises aux mêmes règles que leurs concurrents fournissant des services similaires, ce qui requiert une révision des principaux éléments de la réglementation bancaire dans un grand nombre de domaines, de manière à assurer des conditions de concurrence égales en ce qui concerne:

⁽³¹⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 61 et JO C 18 du 19.1.2011, p. 24.

⁽³²⁾ JO L 26 du 2.2.2016, p. 19.

- les exigences prudentielles,
- la fourniture des services de paiement,
- l'applicabilité des exigences concernant les procédures d'identification du client et la prévention du blanchiment d'argent,
- les recommandations concernant la sécurité pour effectuer les paiements,
- le niveau de l'acquis dans le domaine de la sécurité électronique.

4.3.1.2 Permettre la signature et la vérification de l'identité sous forme électronique

23. *Des mesures supplémentaires sont-elles nécessaires pour améliorer l'application de la législation européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment pour faire en sorte que les prestataires de services soient en mesure d'identifier les clients à distance, tout en maintenant les exigences du cadre actuel?*

4.3.1.2.1 On observe encore des disparités touchant à la réglementation en matière d'identification électronique individuelle, d'exigences relatives à l'identification des clients et de prévention du blanchiment de capitaux. Les règles actuelles exigent l'identification personnelle, ainsi qu'une évaluation individuelle avant l'acceptation de clients sur une base permanente. De telles exigences vont à l'encontre du développement de services financiers entièrement numériques, en créant des entraves importantes à l'acceptation de nouveaux clients et en conduisant à une augmentation des coûts.

4.3.1.2.2 Il y a lieu de prendre des mesures complémentaires pour faire face à l'absence de mécanisme paneuropéen pour l'identification et la signature électroniques dans l'Union européenne, en raison des différences entre les pratiques nationales: bien que la réglementation fixe des normes communes en matière de signature numérique dans les États membres, la manière dont elles sont appliquées au niveau national par les opérateurs locaux empêche la reconnaissance transfrontière des signatures numériques. Les opérateurs numériques locaux ne sont pas interconnectés, ce qui limite leur capacité à offrir aux consommateurs européens des services financiers entièrement numérisés.

24. *Des mesures supplémentaires sont-elles nécessaires, notamment en ce qui concerne les normes de sécurité, pour promouvoir la diffusion et l'utilisation de l'identification électronique et des signatures électroniques dans les services financiers de détail?*

4.3.1.2.3 Oui, des mesures sont nécessaires pour:

- soutenir la création d'organismes de certification indépendants, afin de vérifier l'identité des clients numériques et effectuer des recherches à des fins d'identification personnelle du client,
- tirer au clair les éléments contradictoires des réglementations en ce qui concerne l'identification numérique et les procédures relatives à la prévention du blanchiment d'argent et à l'identification personnelle des clients,
- mettre en place une coopération entre les entreprises financières et les régulateurs nationaux et européens en vue de l'élaboration de normes communes relatives à l'identification des signatures numériques, susceptibles d'être reprises à leur compte à la fois par les administrations publiques et par les sociétés financières,
- envisager la possibilité d'adopter une méthode unique d'identification et de signature numériques européennes qui pourrait également constituer la base de l'identification des consommateurs par les institutions financières.

4.3.1.3 Améliorer l'accès aux données financières et leur facilité d'utilisation

25. *Selon vous, quels types de données sont nécessaires pour une évaluation de la solvabilité?*

4.3.1.3.1 Bien qu'il existe un accord de principe sur les aspects de la situation financière de leurs clients qui doivent être pris en considération lors de l'évaluation de la solvabilité, les prêteurs utilisent leur propre expertise et leurs méthodologies internes d'évaluation et de gestion de chaque demande. C'est précisément pourquoi il convient d'éviter les initiatives visant à obliger les banques ou d'autres établissements de crédit à partager les informations traitées qu'elles obtiennent sur la solvabilité de leurs clients. Dans le même temps, il serait possible, avec l'autorisation du client concerné et dans le respect des normes européennes en matière de protection des données, de partager des données brutes (non traitées). La comparabilité des évaluations de solvabilité s'en trouverait améliorée.

26. *L'utilisation accrue, par les entreprises (y compris les entreprises traditionnellement non financières), de données financières et non financières à caractère personnel impose-t-elle de prendre de nouvelles mesures pour faciliter la fourniture de services ou pour garantir la protection des consommateurs?*

4.3.1.3.2 Les établissements financiers s'efforcent de mieux connaître le comportement des consommateurs pour être à même de diversifier et de personnaliser leurs produits et services avec davantage de succès. Il n'existe toutefois pas de règles claires sur la façon dont les données doivent être utilisées, même sous réserve de l'accord de la part des consommateurs. Le CESE juge qu'il est souhaitable d'apporter davantage de clarté en ce qui concerne l'applicabilité des règles dans ce domaine afin de garantir la protection des consommateurs, tout en leur offrant la possibilité de tirer parti de l'innovation financière.

27. *Pour que les entreprises soient en mesure de fournir des services sur une base transfrontière, doit-on renforcer les exigences relatives à la forme, au contenu ou à l'accessibilité des historiques de sinistres des assurés (par exemple en ce qui concerne la période couverte ou le contenu)?*

4.3.1.3.3 Les historiques d'assurance contiennent des données personnelles sensibles provenant des clients. Une compagnie d'assurance ne peut transmettre ces informations à aucune autre partie prenante, mais uniquement à son client. Il appartient à ce dernier de fournir cet historique à une autre compagnie d'assurance. Cette situation ne revient pas à faire obstacle aux services transfrontières, puisque le client peut transmettre son historique dans un autre État de sa préférence. Dans le même temps, la Commission pourrait étudier, avec l'aide de l'EIOPA, les moyens de favoriser la standardisation des échanges des historiques de sinistres entre compagnies d'assurance et de la reconnaissance des systèmes de bonus-malus.

4.3.1.4 Faciliter le service après-vente

28. *De nouvelles mesures sont-elles nécessaires pour aider les entreprises à fournir des services après-vente dans un autre État membre où elles ne possèdent ni filiale ni succursale?*

4.3.1.4.1 Les services après-vente dans un autre État membre ne devraient pas différer de ceux fournis dans le pays à partir duquel les produits sont commercialisés. Cela signifie que le produit et les services après-vente qui l'accompagnent doivent être envisagés comme un ensemble dans le cadre de l'offre transfrontière de produits financiers. Le respect de ce principe doit être garanti, à défaut de quoi les consommateurs seraient placés dans des conditions inégales. Il importe que les autorités de régulation concernées veillent au respect de ce principe.

4.3.1.4.2 Les plates-formes qui aident les entreprises (les sociétés) à proposer leurs produits au-delà des frontières devraient également prévoir des dispositions relatives aux services après-vente. Un moyen pratique d'offrir de tels services après-vente consisterait à encourager les sociétés à créer des groupes et à travailler ensemble pour parvenir à une taille suffisante pour exercer leurs activités.

4.3.1.5 Faire converger les procédures relatives à l'insolvabilité des personnes physiques, à l'évaluation des biens immobiliers et à l'exécution des garanties

29. *Des mesures supplémentaires sont-elles nécessaires pour encourager les prêteurs à accorder des crédits hypothécaires ou des prêts sur une base transfrontière?*

4.3.1.5.1 Le principal problème dans ce domaine est lié au recouvrement forcé des créances en cas de non-respect par l'emprunteur des obligations découlant d'un contrat de crédit. En raison de ce qui précède, les prêteurs considèrent à l'heure actuelle que l'octroi de crédits au-delà des frontières ne constitue pas une perspective intéressante. Des mesures complémentaires sont donc nécessaires pour stimuler le marché intérieur de l'Union européenne à cet égard.

4.3.1.5.2 Les prêts hypothécaires et les prêts comptent parmi les produits financiers pour lesquels les obstacles à la commercialisation transfrontière sont nombreux et difficiles à surmonter. De tout l'éventail des services financiers de détail, il est probable que c'est pour eux que le processus qui permettra de lever les obstacles sera le plus long. C'est pourquoi, à ce stade initial, il est préférable dans un premier temps de concentrer les efforts sur les services financiers de détail pour lesquels les barrières sont moindres, et ainsi d'acquérir de l'expérience pratique et de créer une dynamique.

4.3.2 Respecter des dispositions réglementaires qui diffèrent selon les États membres d'accueil

4.3.2.1 Faciliter aux entreprises la mise en conformité avec les obligations juridiques en vigueur dans d'autres États membres

30. *Est-il nécessaire de prendre des mesures au niveau de l'Union européenne pour que les gouvernements des États membres ou les autorités nationales compétentes apportent une assistance pratique (par exemple, au moyen de points de contact uniques) en vue de faciliter la vente transfrontière de services financiers, en particulier pour les entreprises ou les produits innovants?*

4.3.2.1.1 L'application de la législation européenne dans plusieurs domaines, par exemple, mais pas uniquement, dans celui de l'offre de produits d'investissement, est incohérente et contradictoire dans plusieurs États membres. Il est donc nécessaire de solliciter le concours des autorités nationales pour éliminer les pratiques de surréglementation.

Le réseau Solvit est une bonne initiative, qui apporte une assistance aux entreprises dans l'Union européenne lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes avec des autorités publiques qui n'appliquent pas correctement la législation européenne, tandis que les guichets uniques leur fournissent une assistance en ce qui concerne les obligations liées à la fourniture transfrontière de services ⁽³³⁾.

4.3.2.1.2 En tirant parti de l'expérience acquise grâce à Solvit, il semble logique de s'efforcer de parvenir à une solution destinée spécifiquement aux produits financiers, ainsi que d'améliorer la coopération et la coordination entre les régulateurs nationaux, lesquels pourraient notamment aider les entreprises innovantes à comprendre leurs obligations.

31. *Quelles mesures seraient le plus utiles pour faire en sorte que les entreprises puissent plus facilement tirer parti de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services pour les produits innovants (telles qu'une réorganisation de la coopération entre les autorités de surveillance des pays d'origine et d'accueil)?*

4.3.2.2 Tirer pleinement parti de la liberté d'établissement

Pour un assureur, une présence locale est souvent nécessaire afin de mieux connaître le risque sur place et les consommateurs à couvrir. La liberté d'établissement en local est alors essentielle pour les assureurs dont les mutuelles. L'absence de reconnaissance européenne des formes d'entreprises de l'économie sociale, et notamment des mutuelles, empêche l'implantation de ces types d'entreprise dans un État membre ne les reconnaissant pas, freinant ainsi leur développement transfrontalier et le développement des marchés et de la concurrence. Le CESE appelle la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et les États membres à faire avancer la reconnaissance du modèle mutualiste dans l'Union européenne.

4.3.2.3 Créer des régimes paneuropéens autonomes ou plus harmonisés

32. *Pour quels produits du secteur des services financiers de détail une standardisation ou des régimes «opt-in» permettraient-ils le plus efficacement de surmonter les divergences entre les législations des États membres?*

4.3.2.3.1 S'agissant de la distribution au-delà des frontières, les points suivants méritent une attention:

- l'identification des clients au moyen de certificats électroniques. Le CESE estime qu'il conviendrait d'instaurer au niveau de l'Union européenne (par exemple par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)) un registre des éditeurs reconnus de certificats électroniques dans le cadre de la fourniture de services financiers à distance,
- la possibilité pour les prestataires de services financiers de connaître les antécédents d'un client en matière de crédit. La tenue d'un registre du crédit au niveau de l'Union européenne est d'une importance décisive pour la fourniture de services financiers transfrontières, en particulier ceux liés à l'activité de prêt,
- les procédures de saisie d'une sûreté engagée pour garantir un emprunt. Les ressources et les efforts devraient viser la création d'un cadre législatif uniforme au niveau de l'Union européenne pour la réalisation des sûretés liées la fourniture de services financiers transfrontières,
- en matière de produits d'assurance, il est plus aisé de standardiser ceux qui offrent une indemnité financière. Le client recevra une somme d'argent, quel que soit le lieu où il est établi. Il suffit simplement que la compagnie soit en mesure d'évaluer les risques en cause. L'assurance vie en serait une bonne illustration. En revanche, la standardisation et la portabilité ne sont pas possibles pour les produits d'assurance qui offrent un service (comme par exemple la réparation de dégâts). Cela vaut tout particulièrement pour des produits tels que les produits d'assurance santé.

⁽³³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_fr.htm

33. *De nouvelles mesures au niveau de l'Union européenne sont-elles nécessaires en ce qui concerne le principe de «situation du risque» dans la législation sur l'assurance et pour clarifier les règles relatives à «l'intérêt général» dans le secteur de l'assurance?*

4.3.2.3.2 La règle générale veut que la situation du risque soit le lieu de résidence habituelle de la personne assurée, et souffre quelques exceptions s'agissant des biens immobiliers pour lesquels il s'agit du lieu géographique du bien construit. En règle générale, ce principe est normalisé à l'échelle mondiale et il a des conséquences juridiques et fiscales pour les parties concernées. Le CESE estime que le principe de situation du risque en matière d'assurance est en adéquation avec ses objectifs. Il reconnaît toutefois la nécessité de réexaminer les règles relatives à l'«intérêt général», dans la mesure où elles donnent aux États membres la possibilité d'adopter des législations qui sont susceptibles d'entraver la distribution transfrontière de produits d'assurance.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers un cadre moderne et plus européen pour le droit d'auteur»

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

Rapporteur: M. Denis MEYNENT

Le 22 décembre 2015, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Vers un cadre moderne et plus européen pour le droit d'auteur»

[COM(2015) 626 final].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 216 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) regrette que dans la communication à l'examen, la Commission ne fasse pas de propositions plus concrètes et se contente de lister des pistes sans se prononcer, ce qui est préjudiciable à la bonne structuration du débat.

1.2 Le droit d'auteur reste un moyen fondamental de protection et de juste rémunération des auteurs et participants à la diffusion d'œuvres et de spectacles par les réseaux numériques interconnectés.

1.3 Le Comité appelle à la ratification rapide du traité de Marrakech; les exceptions en matière d'enseignement, de recherche scientifique et de partage des connaissances devraient aussi être prioritaires; il se prononce également en faveur de la numérisation des œuvres orphelines.

1.4 Le CESE considère qu'une unification européenne en matière de copie privée est possible et souhaitable. Une partie conséquente des ressources tirées de la rémunération pour copie privée devrait logiquement être orientée vers le financement de la création littéraire et artistique et la promotion de la diversité culturelle, et vers les communs en matière d'éducation et de recherche, par exemple.

1.5 Le CESE préconise la mise en place d'un contexte juridique qui favorise tout à la fois la création d'œuvres protégées par le droit d'auteur et la participation de nouveaux modèles de licences et de nouveaux modèles commerciaux à la construction du marché unique européen, tout en préservant la liberté contractuelle et le droit des auteurs et des créateurs à bénéficier pleinement des fruits de leur création.

1.6 Le CESE considère que le règlement constitue l'instrument privilégié de la construction du marché unique numérique; il conviendrait également de consolider le droit existant.

1.7 Le CESE encourage la Commission à mener des études et des recherches approfondies sur les modèles commerciaux liés aux licences libres, sur leur importance économique actuelle et potentielle, sur les revenus et les emplois qu'elles pourraient générer dans les divers domaines, ainsi que sur les éventuelles propositions juridiques qui seraient utiles à leur promotion et utilisation.

1.8 Le CESE estime que la diversité culturelle de l'Europe est au cœur de l'identité européenne et qu'elle devrait être encouragée et promue entre les États membres.

1.9 Dans la lutte contre les infractions au droit d'auteur, il convient de mettre fin et de sanctionner prioritairement les violations à une échelle commerciale; la coopération et l'échange d'informations entre services répressifs et administrations judiciaires des États membres sont indispensables à cette fin.

1.10 Il y a lieu de s'attaquer au problème du transfert de valeur dans l'environnement en ligne, qui bénéficie actuellement à des intermédiaires autoproclamés évitant le consentement et la rémunération des créateurs.

2. Propositions de la Commission

2.1 Le plan d'action à l'examen vise à moderniser les règles européennes du droit d'auteur. Dans sa communication, la Commission expose les éléments essentiels en vue de concrétiser sa stratégie pour un marché unique numérique: élargir l'accès aux contenus dans toute l'Union, prévoir des exceptions au droit d'auteur, créer un marché plus juste et lutter contre le piratage commercial tout en encourageant une unification à long terme du droit d'auteur.

2.2 La communication présente notamment une proposition de règlement sur la portabilité transfrontalière des services de contenu en ligne⁽¹⁾ qui constituerait un nouveau droit pour les consommateurs européens et qui devrait devenir une réalité en 2017, année où seront également abolis les frais d'itinérance (ou de *roaming*) dans l'Union.

3. Introduction

3.1 Les mouvements numériques entre États européens sont très faibles (4 % du total), alors que la majorité des services numériques sont situés aux États-Unis et que le reste des mouvements est intrafrontalier. Pour l'instant, le marché unique numérique européen est très peu développé. Les barrières subsistent et font en particulier obstacle aux échanges culturels pour de nombreuses minorités linguistiques européennes, réparties de part et d'autre de plusieurs frontières nationales.

3.2 Dans son programme «Un nouvel élan pour l'Europe»⁽²⁾, le président de la Commission a fait une priorité de la réalisation d'un grand marché numérique connecté pour tous les États de l'Union européenne, et cela sans discriminations nationales.

3.3 Le droit d'auteur constitue le pilier juridique de la création et la base de la rémunération des auteurs, créateurs, interprètes et autres détenteurs de droit, et, plus généralement, de l'écosystème des activités et industries culturelles et créatives. Le droit d'auteur est un droit territorial, différent d'un État membre à l'autre. Il confère partout des droits exclusifs et substantiels aux titulaires du droit, qui perçoivent des revenus non seulement des licences mais encore de la simple éventualité que l'œuvre pourrait être copiée sur d'autres supports ou donnée à un tiers par l'acquéreur d'une licence, sans qu'il soit besoin de prouver qu'une telle copie ait été réellement effectuée (redevance pour copie privée et taxation des supports vierges susceptibles d'utilisation pour une copie illégale); il existe même des qualifications pénales pour des actes pourtant commis de bonne foi et honnêtes de la part des utilisateurs, contrairement à d'autres États où de tels actes sont admis.

3.4 Les exclusions et limitations au droit d'auteur sont minimales dans tous les États. Conçu au temps de l'imprimerie sur papier, et pour les technologies de l'époque, en premier lieu l'édition de livres et ensuite la publication de journaux et revues et l'impression musicale, le droit d'auteur n'est plus entièrement en phase avec la civilisation du numérique et des réseaux interconnectés à haut débit, en évolution permanente, et doit être précisé. Dans d'autres domaines tels que les nouvelles pratiques d'accès à la musique et aux créations audiovisuelles, la complexité de la gestion des droits s'est accrue, en raison de la fragmentation du répertoire, qui devrait être résolue par la nouvelle directive sur la gestion collective du droit d'auteur⁽³⁾. Du disque de cire au DVD, peu de choses avaient changé, notamment en matière de distribution ou de prêt des œuvres. Les technologies nouvelles ont complètement transformé le modèle, et la presque totalité des magasins de vente de disques et de DVD a disparu au profit de nouvelles formes de distribution ou de prêt numérique en ligne. Il en va de même pour le cinéma, la télévision et tous les arts susceptibles d'être mis en ligne.

3.5 L'absence d'évolution significative du droit applicable empêche d'exploiter complètement l'ensemble des potentialités ouvertes par la numérisation des œuvres et les créations immatérielles, puis leur circulation, dans un internet qui se développe et s'universalise très rapidement.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final (voir page 86 du présent Journal officiel).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fr_0.pdf

⁽³⁾ JO L 84 du 20.3.2014, p. 72; JO C 44 du 15.2.2013, p. 104.

4. Observations générales

4.1 Le CESE regrette que dans la communication à l'examen, la Commission ne fasse pas de propositions plus concrètes et se contente de lister des pistes sans se prononcer, ce qui est préjudiciable à la bonne structuration du débat.

4.2 Dans son avis du 26 octobre 2006 ⁽⁴⁾, le CESE appelait notamment la Commission à formuler des propositions pour la promotion et la protection des licences libres, notamment la LGPL pour la documentation technique ou la Creative Commons pour les œuvres littéraires et artistiques. Mais malgré l'importance de cette question — la très grande majorité des serveurs et des fermes de serveurs dans le monde fonctionnent sous licences libres comme Debian, ou GPL pour GNU/Linux — force est de constater qu'aucune proposition en ce sens n'a été avancée par la Commission depuis lors.

4.3 Cela est dommageable au développement des mouvements de données et de services extrafrontaliers dans le marché unique européen. Les Creative Commons et le domaine public constituent en effet de nouveaux territoires universels apportés par la numérisation et le réseau interconnecté alors que la fragmentation du droit dresse autant d'obstacles que de barrières frontalières aux échanges transfrontaliers.

4.4 Le droit doit permettre de libérer les potentialités fabuleuses de l'internet pour les auteurs et créateurs d'une part et les utilisateurs d'autre part, plutôt que de les contraindre et les corseter. La législation européenne devrait permettre de lever un maximum d'obstacles sur la voie des échanges transfrontaliers concernant les langues minoritaires au sein de l'Union européenne et pour un accès facilité aux services et aux œuvres.

4.5 Au lieu de craindre de tels développements, les titulaires de droits devraient plutôt en saisir les opportunités. Libre ne veut pas dire automatiquement gratuit, et les logiciels libres par exemple permettent un *business model* différent, fondé sur le service et créateur d'emplois, à la différence de certaines pratiques actuelles qui privilégient la rente du propriétaire et sa protection juridique.

4.6 Le CESE encourage encore une fois la Commission à mener des études et des recherches approfondies sur les modèles commerciaux liés aux licences libres, sur leur importance économique actuelle et potentielle, sur les revenus et les emplois qu'elles pourraient générer dans les divers domaines, ainsi que sur les éventuelles propositions juridiques qui seraient utiles à leur promotion et utilisation.

4.7 Les expériences telles que la mise en ligne sous licences libres de publications scientifiques, de comptes rendus de recherches effectuées avec la contribution de subventions publiques, de séries de cours universitaires pour compenser le coût disproportionné des études supérieures dans certains États, comme l'ensemble des cours offerts par le MIT, méritent une grande attention et doivent être étudiées en vue de leur possible applicabilité dans l'Union européenne (MOOC). Dans cette perspective, l'éducation supérieure et la culture deviennent des biens communs qui favorisent la réalisation de la société de la connaissance dont nous souhaitons le développement dans l'Union européenne.

4.8 Le mode de production change et les biens et services immatériels distribués par les réseaux interconnectés constituent un nouvel horizon du développement économique et de la création d'emplois et d'entreprises innovantes. Les modes de consommation ont commencé à changer et ces nouveaux modes s'imposent rapidement, mais il faut être lucide: malgré cela, le marché unique européen n'existe pas encore par rapport aux fournisseurs de services immatériels actuels. Cela tient d'abord aux préférences et pratiques culturelles différentes selon les États membres, à la langue parlée par les consommateurs et aussi à la fragmentation du droit d'auteur qui ne facilite pas le développement du marché européen ni la création de licences multiterritoriales, voire européennes.

4.9 Le CESE préconise la mise en place d'un contexte juridique qui favorise tout à la fois la création d'œuvres protégées par le droit d'auteur et la participation de nouveaux modèles de licences et de nouveaux modèles commerciaux à la construction du marché unique européen, tout en préservant la liberté contractuelle et le droit des auteurs et des créateurs à bénéficier pleinement des fruits de leur création. Ces nouveaux modèles peuvent être développés en parallèle des modèles contenus dans les traités de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Cette question devrait faire partie intégrante de la stratégie numérique que la Commission a annoncée en mai 2015 et du plan de modernisation du droit d'auteur à l'examen.

⁽⁴⁾ JO C 324 du 30.12.2006, p. 8.

4.10 Une autre barrière est celle des exceptions; le CESE appelle les États membres à ratifier le plus rapidement possible le traité de Marrakech qui instaure une exception pour les personnes atteintes de cécité ou malvoyantes. L'Union européenne a signé ce traité, mais seuls les États membres peuvent le ratifier individuellement en vue de son entrée en application. Le CESE recommande à la Commission de suivre l'avis du Parlement européen du 9 juillet 2015 et d'inciter les États membres à ratifier au plus vite ce traité important, qu'il a été très difficile de négocier face aux attitudes conservatrices de certaines parties prenantes. En outre, le Comité presse le Conseil européen de tout faire pour accélérer le processus de ratification.

4.11 Il convient aussi de renforcer la production d'œuvres accessibles aux personnes atteintes de cécité ou malvoyantes, alors que plus de 95 % des livres ne leur sont actuellement pas accessibles.

4.12 D'autres exceptions liées à l'ère du numérique et des réseaux devraient être prises en considération, en particulier en ce qui concerne la recherche publique, la numérisation par les bibliothèques universitaires et publiques des œuvres littéraires qui relèvent du domaine public ou qui sont orphelines, le prêt de livres numériques et de supports audio et vidéo, compte tenu de la croissance rapide des liseuses numériques et d'une grande diversité de nouveaux supports. Dans le même temps, il importe de noter que certaines industries technologiques tentent de protéger à nouveau ce qui se trouve déjà dans le domaine public, et en restreignent ainsi l'accès à des fins de stratégies commerciales.

4.13 Le zonage géographique fait aussi obstacle à la diffusion des œuvres. Cela affecte tous les utilisateurs potentiels, mais particulièrement les minorités linguistiques si nombreuses dans l'Union européenne, du fait des différences entre la carte politique et la carte linguistique de l'Europe, héritage de l'histoire et conséquence des guerres des XIX^e et XX^e siècles. La montée des discours populistes et nationalistes donne une dimension politique urgente à la solution du problème. La Charte européenne des langues régionales a été largement ratifiée mais, par exemple, l'impact culturel d'émissions télévisées en langues régionales est fortement diminué par les barrières actuelles.

4.14 Le CESE estime que la diversité culturelle de l'Europe est au cœur de l'identité européenne et qu'elle devrait être encouragée et promue entre les États membres.

4.15 Ces questions sont prioritaires aux yeux du CESE, qui encourage la Commission à prendre en considération ses propositions, qui n'entrent pas en contradiction avec les traités internationaux relatifs au droit d'auteur et peuvent ouvrir des espaces nouveaux pour la réalisation du marché unique numérique de l'Union européenne.

5. Observations spécifiques

5.1 Des changements conséquents seront nécessaires dans un futur très proche, se référant à la stratégie en seize initiatives publiée en mai 2015 et aux remarques générales précédentes qui proposent une nouvelle grande initiative pour promouvoir les biens communs, l'interopérabilité et les relations transfrontalières et les licences libres. Dans ses avis sur les droits des contrats numériques (INT/775) et sur l'économie du partage et l'autorégulation (INT/779), le CESE reconnaît l'importance du droit d'auteur pour la bonne définition des droits des parties prenantes dans la fourniture de contrats numériques et l'économie du partage.

5.2 Le CESE relève avec intérêt que la Commission précise clairement que les règles du droit d'auteur de l'Union doivent être adaptées, afin que tous les acteurs du marché et tous les citoyens puissent profiter du potentiel qu'offre ce nouvel environnement, et qu'un cadre juridique plus européen est nécessaire pour surmonter la fragmentation et les frictions au sein d'un marché unique fonctionnel. Le Comité partage cet objectif mais note que les gouvernements se positionnent sur une défense de la territorialité comme seul moyen de garantir le financement de la création. D'autres moyens existent et doivent être explorés, et les portes ne devraient pas être fermées avant au moins que les alternatives puissent être objectivement étudiées.

5.3 Le Comité ne croit pas que l'immobilisme et le refus du changement en matière de droit d'auteur répondent aux changements technologiques rapides et aux innovations en matière de services et de distribution qui apparaissent et se développent nécessairement avec le développement de l'internet et des réseaux ainsi que du haut débit. Il partage l'opinion de la Commission selon laquelle il conviendra «le cas échéant, d'adapter les règles du droit d'auteur aux nouvelles réalités technologiques de façon que ces règles continuent à satisfaire à leur finalité».

5.4 Une grande variabilité se manifeste et peut davantage se manifester à l'avenir en ce qui concerne les exceptions qui sont étroitement liées à l'enseignement, à la recherche et à l'accès aux connaissances. Cela peut aller du simple usage à des fins d'exemple ou d'illustration jusqu'à — en pratique sinon en droit — la mise à disposition sans limitation d'œuvres, de livres ou de cours à des fins d'enseignement.

5.5 La directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil⁽⁵⁾ sur le droit d'auteur comporte une liste des exceptions. La mise en œuvre des éléments de cette liste et leur évolution devraient être débattues selon les pratiques de la démocratie participative, afin de faire progresser les opinions individuelles et collectives, et pour obtenir un droit européen cohérent et unifié des exceptions, lesquelles devront être bien précisées et définies pour être plus aisément applicables. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel les exceptions en matière d'enseignement, de recherche scientifique et de partage des connaissances devraient être prioritaires; dans le même temps, l'étude d'autres biens communs devrait être entreprise pour préparer l'avenir.

5.6 Le CESE considère qu'une unification européenne en matière de copie privée est possible et souhaitable. Il soutiendra l'action de la Commission à cet égard, ceci dans les meilleurs délais, car les différences nationales constituent un obstacle considérable au marché unique des biens électroniques, alors même que de nouveaux supports sont apparus. La cohérence est indispensable à la libre circulation des biens comportant de tels supports. La distribution des recettes issues de la redevance sur les supports devrait prendre en compte le fait que la plupart de ces supports ne sont pas destinés à la copie d'œuvres protégées par un copyright; une partie conséquente des ressources devrait donc logiquement être orientée vers le financement de la création et la promotion de la diversité culturelle, comme c'est déjà le cas dans certains États, et vers les communs en matière d'éducation et de recherche, par exemple.

5.7 Le Comité est convaincu que le principe de neutralité doit rester consubstantiel à l'internet afin de garantir l'égalité stricte des consommateurs indépendamment de leur pouvoir économique. La neutralité du *net* est un principe fondateur de l'internet qui garantit que les opérateurs télécoms ne discriminent pas les communications de leurs utilisateurs, mais demeurent de simples transmetteurs d'information. Ce principe permet à tous les utilisateurs, quelles que soient leurs ressources, d'accéder au même réseau dans son entier. Cette définition et l'affirmation de la protection de cette neutralité devraient figurer clairement dans la législation européenne.

5.8 Dans la lutte contre les infractions au droit d'auteur, il convient de mettre fin et de sanctionner les violations à une échelle commerciale qui prive les auteurs d'une grande partie de leurs revenus. Le Comité s'est déjà prononcé à maintes reprises sur les problèmes de la lutte contre la contrefaçon de biens et toutes les formes de violation du droit d'auteur et des droits voisins; il renvoie donc à ses précédents avis en considérant qu'ils restent pleinement valides⁽⁶⁾.

5.9 Le droit d'auteur reste un moyen fondamental de protection des auteurs et participants à la diffusion d'œuvres et de spectacles par les réseaux numériques interconnectés. Pour s'adapter aux très rapides bouleversements technologiques et aux innovations en matière de distribution et de services, le droit d'auteur doit évoluer. Cette modernisation doit se faire dans un cadre qui permette de garantir les droits des créateurs et interprètes, la juste rémunération de leur effort créatif, leur association au succès commercial des œuvres et le maintien d'un haut niveau de protection et de financement des œuvres. Il convient en particulier de réexaminer le statut juridique des plateformes de services en ligne s'agissant du droit d'auteur. Bien qu'étant aujourd'hui le principal moyen, pour les utilisateurs, d'accéder à du contenu en ligne, les plateformes de services affirment être de simples intermédiaires techniques et refusent donc de rémunérer les créateurs de contenu. Cette situation nuit à l'efficacité du marché, fausse la concurrence et fait baisser la valeur globale du contenu culturel en ligne.

5.10 Le refus des adaptations à la nature globale de l'internet, au haut débit et aux attentes nouvelles des consommateurs risque de dévaloriser un droit utile au progrès des œuvres de l'esprit et à leur diffusion. Il faudra cependant accepter des exceptions justifiées par les droits d'autres intéressés, dont les besoins sociaux sont en évolution, comme les personnes handicapées, les étudiants ou les bibliothèques publiques. D'autres évolutions pour «l'européanisation» continue du droit d'auteur et des droits voisins seront nécessaires de la part des États membres, qui tiennent en fait les principales clés d'accès juridiques aux changements à venir.

⁽⁵⁾ JO L 167 du 22.6.2001, p. 10.

⁽⁶⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 72; JO C 44 du 15.2.2013, p. 104; JO C 68 du 6.3.2012, p. 28; JO C 376 du 22.12.2011, p. 66; JO C 376 du 22.12.2011, p. 62; JO C 18 du 19.1.2011, p. 105; JO C 228 du 22.9.2009, p. 52; JO C 306 du 16.12.2009, p. 7; JO C 182 du 4.8.2009, p. 36; JO C 318 du 29.10.2011, p. 32; JO C 324 du 30.12.2006, p. 8; JO C 324 du 30.12.2006, p. 7; JO C 256 du 27.10.2007, p. 3; JO C 32 du 5.2.2004, p. 15.

5.11 Le CESE considère que le règlement constitue l'instrument privilégié de la construction du marché unique numérique, car la diversité des droits nationaux démontre sans conteste le blocage presque total qu'elle constitue et qu'il faudra surmonter par le dialogue entre tous les intéressés sans discriminations, y compris les représentants des licences de logiciels et contenus libres et des nouveaux services et modèles commerciaux qui en découlent. L'analyse des obstacles aux licences multiterritoriales et les moyens de les surmonter doivent aussi être approfondis.

5.12 La force des intérêts divers et des préjugés en matière de droit d'auteur est telle qu'il ne sera peut-être possible de progresser que pas à pas, sur la base d'une évaluation rigoureuse et de réponses proportionnées, mais tout doit être fait pour entrer véritablement dans la société de la connaissance et de l'information, seule capable de sortir l'Europe du marasme et de la crise qui mettent en danger les bases mêmes de l'idéal européen. L'intérêt général devrait prévaloir sur certains intérêts particuliers dans une économie sociale de marché dynamique.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique»

[COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]

et la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens»

[COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]

(2016/C 264/07)

Rapporteur: Jorge PEGADO LIZ

Respectivement le 18 janvier 2016 et le 21 janvier 2016, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique»

[COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]

et la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens»

[COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)].

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour, 61 voix contre et 44 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) convient de la nécessité et de l'opportunité de réglementer certaines des matières énumérées dans la communication de la Commission [COM(2015) 633 final], notamment les dispositions de la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique.

1.2 Cependant, le CESE estime que d'autres facteurs, qu'il énumère, sont bien plus importants que la réglementation des droits contractuels concernant les contrats de vente en ligne de biens mobiliers corporels, qu'ils sont plus décisifs et prioritaires au regard des objectifs que la Commission se propose d'atteindre s'agissant de la création d'un marché unique numérique, et qu'ils constituent des obstacles majeurs au développement du commerce transfrontière.

1.3 En outre, pour ce qui est des aspects abordés, le CESE est en désaccord avec la base juridique invoquée par la Commission et propose de se référer plutôt à l'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

1.4 Il résulte du paragraphe 2, point a), et du paragraphe 4 de cet article que, en principe, les mesures adoptées doivent être basées sur des directives d'harmonisation minimale, ce qui a été généralement accepté par le législateur européen.

1.5 Le CESE estime que réglementer ces questions dans deux directives plutôt qu'au moyen d'un instrument unique n'est acceptable que dans la mesure où il est urgent et opportun de réglementer le commerce de contenus numériques en ligne.

1.6 De même, il estime que les raisons avancées pour adopter une harmonisation complète ciblée au lieu d'autres options telles qu'un modèle de contrat européen facultatif associé à un label de confiance de l'Union européenne ou une harmonisation minimale conformément à l'article 169 du TFUE sont insuffisantes.

1.7 S'agissant des aspects qui feront dorénavant l'objet d'une réglementation séparée, au titre de la proposition relative aux contrats de vente de biens mobiliers corporels en ligne, il estime qu'il serait plus correct de les réglementer conjointement avec d'autres aspects dans le cadre de la révision de la directive 1999/44/CE, dont ils constitueraient un chapitre, dans le cadre de l'exercice REFIT appliqué à la législation sur la protection des consommateurs.

1.8 Par ailleurs, avec sa proposition concernant la vente en ligne des biens corporels, la Commission a établi deux systèmes, instaurant dès lors un traitement différencié pour la vente de biens en ligne et celle de biens hors ligne, ce qui est inacceptable.

1.9 À supposer que l'intention de la Commission soit confirmée dans son format actuel, le CESE suggère toute une série d'améliorations des dispositions proposées, afin que les droits des consommateurs ne soient pas réduits, en garantissant effectivement à ceux-ci un niveau élevé de protection, comme l'exige le TFUE.

1.10 Cela s'applique tout particulièrement à la réglementation concernant la vente de contenus numériques, qu'il juge prioritaire et pour laquelle il accepte, pour des raisons de pragmatisme, la formule de l'harmonisation maximale ciblée proposée par la Commission.

1.11 C'est, néanmoins, un domaine où il existe un déficit d'anticipation et des défaillances de la réglementation. Ils sont incompatibles avec une harmonisation maximale, ce qui crée des difficultés insurmontables pour la transposition et l'application dans les États membres, auxquelles il convient de remédier par une série de propositions sur des points spécifiques.

2. Introduction: une communication, deux propositions de directive

2.1 Avec la communication à l'examen, la Commission réalise un premier pas vers l'application de la stratégie pour un marché unique numérique en Europe ⁽¹⁾ et met en œuvre l'une des principales mesures de son programme de travail 2015 ⁽²⁾, en proposant ce texte dont l'un des objectifs est d'améliorer l'accès aux biens et services numériques dans toute l'Europe pour les consommateurs et les entreprises et qui comprend les deux instruments législatifs suivants:

- a) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique; et
- b) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens.

2.2 La Commission, consciente du fait que les aspects essentiels de ces deux propositions sont, d'un point de vue systématique, étroitement liés à la directive relative à certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation ⁽³⁾, a spécifié qu'ils seront «aussi cohérents qu'ils peuvent l'être». Elle a néanmoins expliqué sa décision d'adopter deux instruments législatifs en précisant que «vu leur spécificité, certains aspects des contenus numériques doivent être régis par des règles différentes de celles applicables aux biens» et que «vu la rapidité de l'évolution technologique et commerciale des contenus numériques, il sera nécessaire d'examiner comment cette directive s'appliquera dans la pratique», et en justifiant «leur intégration dans un instrument juridique distinct, à savoir la directive concernant la fourniture de contenu numérique».

2.3 Avec ces deux propositions, la Commission vise à atteindre cinq objectifs:

- a) réduire les coûts résultant des différences entre les droits nationaux des contrats;
- b) apporter une sécurité juridique aux entreprises;
- c) aider les consommateurs à tirer parti des avantages qu'offrent les achats en ligne transfrontières dans l'Union européenne;
- d) atténuer le préjudice subi par les consommateurs en cas de contenu numérique défectueux;

⁽¹⁾ Avis du CESE: JO C 71 du 24.2.2016, p. 65.

⁽²⁾ COM(2014) 910 final.

⁽³⁾ JO L 171 du 7.7.1999, p. 12.

- e) trouver, globalement, un juste équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des entreprises, et améliorer la vie quotidienne.

2.4 La Commission estime que la méthode la plus appropriée est, dans les deux cas, une harmonisation «ciblée». Il s'agira d'une harmonisation complète des règles en matière de contrats pour la fourniture de contenu numérique et la vente de biens en ligne, mais aussi des droits et obligations impératifs des parties à un contrat de fourniture de contenus numériques ou de vente en ligne de biens. Cela couvre presque toutes les dispositions de la directive, à l'exception des «règles relatives à la formation, à la validité et aux effets des contrats, y compris les conséquences de la résiliation d'un contrat» (article 1^{er}, paragraphe 4, de la proposition de directive sur la vente à distance) et certains aspects de sa mise en œuvre.

2.5 Pour ce qui est du champ d'application, la Commission l'a expressément limité aux dispositions du droit des contrats applicables à la relation entre l'entreprise et le consommateur, dans la mesure où, comme cela est spécifié dans l'étude d'impact (p. 23), aucune preuve ne laisse à penser que les disparités qui existent dans le droit des contrats empêchent les entreprises de l'Union européenne d'acheter par-delà les frontières nationales. La Commission reconnaît que les petites et moyennes entreprises (PME), parties plus faibles aux capacités de négociation moins importantes, se heurtent elles aussi à des difficultés liées au droit des contrats, surtout lorsqu'elles utilisent des contenus numériques. Toutefois, compte tenu, en particulier, des positions exprimées par les parties prenantes et par les États membres, la Commission a décidé de se pencher sur cette question dans le cadre d'autres initiatives annoncées dans la stratégie pour un marché unique numérique.

2.6 Concernant le choix de l'instrument législatif, la Commission justifie son recours à la directive au lieu du règlement en faisant valoir que les directives sont plus adaptées que des règlements, car elles laissent aux États membres la liberté d'adapter la mise en œuvre en fonction de leur législation nationale. Pour la Commission, ce choix, combiné à l'harmonisation complète et ciblée de droits impératifs des consommateurs, ménagera un équilibre adéquat entre un degré élevé de protection des consommateurs à l'échelle de l'Union européenne et les nombreuses possibilités nouvelles que la pleine harmonisation offre aux entreprises.

2.7 Sur le plan économique, la Commission justifie les projets de directives à l'examen par un certain nombre d'hypothèses, notamment les suivantes:

- a) le marché européen du commerce électronique recèle un fort potentiel encore inexploité;
- b) la création d'un marché unique numérique générera de la croissance supplémentaire en Europe;
- c) les entreprises de l'Union européenne seront en mesure d'accroître leur compétitivité, car elles pourront vendre plus facilement sur des marchés autres que leur seul marché national;
- d) accorder aux consommateurs des droits uniformes assortis d'un degré de protection élevé améliorera leur confiance dans les achats à l'étranger;
- e) si les obstacles liés au droit des contrats étaient levés, quelque 122 000 entreprises supplémentaires vendraient leurs produits en ligne par-delà leurs frontières nationales. La valeur des échanges transfrontières au sein de l'Union européenne pourrait augmenter d'environ 1 milliard d'EUR. La concurrence accrue dans le secteur du commerce de détail en ligne entraînera une baisse des prix de détail dans tous les États membres, de l'ordre de – 0,25 % en moyenne au niveau de l'Union européenne, qui induira une hausse directe, de quelque 18 milliards d'EUR, de la consommation des ménages dans l'Union européenne;
- f) de plus, les consommateurs se verront offrir un choix plus large de produits et de services, ce qui augmentera leur bien-être. Entre 7,8 et 13 millions de consommateurs supplémentaires commenceraient à effectuer des achats transfrontières en ligne. Globalement, il en résultera un gain annuel d'environ 4 milliards d'EUR pour le PIB réel de l'Union.

2.8 Cependant, pour obtenir les résultats supposés, les deux directives proposées aujourd'hui ne suffisent pas; elles font partie d'un paquet plus vaste de mesures, dont la Commission met notamment en avant les suivantes:

- a) une proposition de règlement relatif à la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne;

- b) la mise en place de services de livraison transfrontières de colis de bonne qualité;
- c) la suppression du blocage géographique;
- d) l'entrée en service de la plateforme de règlement en ligne des litiges ⁽⁴⁾.

2.9 Enfin, la Commission explique qu'il faut «agir maintenant» avant qu'il soit trop tard, dans la mesure où tout retard dans le domaine du contenu numérique risquerait de faire apparaître des dispositions nationales débouchant sur une fragmentation juridique qui constituerait un obstacle tant pour les consommateurs que pour les fournisseurs qui participent au commerce transfrontière.

3. Observations générales

3.1 C'est supposément dans l'étude donnée en annexe de l'analyse d'impact qu'il faudrait trouver les fondements de nature économique et psychologique qui démontreraient quelle est la relation entre les mesures législatives proposées et l'augmentation du volume du commerce électronique ainsi que leur nécessaire répercussion sur la croissance en Europe. Toutefois, une analyse détaillée de ce document n'établit pas avec clarté et certitude que les données dont il part et auxquelles il aboutit soient parfaitement fiables, qu'elles ne soient pas influencées par d'autres facteurs et que d'autres options ne produiraient pas de meilleurs résultats.

3.1.1 Même en admettant comme sûres les données statistiques de départ selon lesquelles 62 % (p. 10) des commerçants européens, correspondant à plus de 122 000 entreprises, et plus de 13,5 % (p. 13) des consommateurs, représentant une hausse de 8 à 13 millions de consommateurs, portant leur nombre total à 70 millions, en viendraient à pratiquer la vente en ligne par-delà les frontières si les obstacles supposés et les coûts supplémentaires résultant directement du système juridique actuellement en place étaient abolis, cela ne permet pas de déterminer avec certitude l'augmentation du volume des affaires qui seraient effectuées et justifier une augmentation subséquente estimée du PIB européen de 0,03 %, ce qui équivaut à environ 4 milliards d'euros, comme conséquence nécessaire et exclusive; mais il est en revanche certain que chaque entreprise devra supporter en moyenne un coût de 7 000 EUR pour l'adaptation des instruments contractuels au nouveau régime.

3.1.2 D'autre part, cette même étude n'expose pas de manière dûment quantifiée dans quelle mesure d'autres facteurs complémentaires, tels que le régime linguistique ou les régimes d'imposition, la qualité, le coût et la disponibilité de services internet à haut débit, le risque de fraude, les frais de justice, la sécurité des moyens de paiement, la certification de l'identité et de l'honorabilité des vendeurs, le manque de confiance dans les procédures judiciaires ou extrajudiciaires de résolution des conflits, continueront ou non d'avoir une influence décisive sur le choix de pratiquer la vente en ligne par-delà les frontières, peut-être davantage que le système juridique actuel (décrit dans les pages 7 et suivantes et 18 et suivantes de l'étude d'impact).

3.1.2.1 Les retards de transposition, les difficultés d'application et l'inefficacité de certains systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) mis en place par la directive 2013/11/UE ⁽⁵⁾ sont particulièrement pertinents à cet égard, et sont à ce titre mentionnés dans toutes les études commandées par la Commission. Cela s'explique souvent par le manque de moyens financiers de certains États membres et, plus encore, par le non-fonctionnement apparent du système de règlement en ligne des litiges (RLL) mis en place par le règlement (UE) n° 524/2013 ⁽⁶⁾, lequel est entré en vigueur le 15 février 2016 et s'avère essentiel pour le fonctionnement d'un marché unique numérique.

3.1.3 En outre, il n'est pas exposé clairement quel est le poids relatif de l'élasticité de l'offre et de la demande dans le calcul de la saturation du marché en termes de concurrence parfaite, ce qui, bien qu'étant une hypothèse purement théorique, est essentiel pour la crédibilité du modèle; cela, sans mentionner les facteurs externes de la politique macroéconomique, qui déterminent de façon décisive les décisions d'achat des consommateurs, par exemple les conséquences des politiques d'austérité, par comparaison avec les politiques de croissance basées sur la consommation et l'investissement de type keynésien.

⁽⁴⁾ JO L 165 du 18.6.2013, p. 1.

⁽⁵⁾ JO L 165 du 18.6.2013

⁽⁶⁾ Voir la note 5 de bas de page.

3.1.4 Enfin, l'évaluation de la Commission insiste sur le modèle proposé et n'a pas pris pleinement en considération les conséquences économiques des quatre autres modèles qu'il était possible de choisir (évaluation d'impact, p. 23 et suivantes), lesquels pouvaient également contribuer à l'élimination de ces mêmes obstacles, de sorte à permettre une analyse comparative. C'est le cas notamment de l'option 5, «Modèle de contrat européen facultatif associé à un label de confiance de l'Union européenne» (p. 25), qui serait pourtant peu coûteuse, simple et présenterait peu de charges bureaucratiques (p. 38 et suivantes); autrement dit, il s'agirait de l'option la plus en phase avec le paquet «Mieux légiférer»⁽⁷⁾ et le programme REFIT⁽⁸⁾, et c'est elle qui a reçu le plus de soutien lors des consultations préparatoires.

3.2 Le choix d'opter pour des directives d'harmonisation maximale n'est pas non plus dûment justifié. Le CESE a déjà fait valoir, de manière générale, qu'il est plus favorable à l'adoption de règlements, aussi détaillés que nécessaire, lorsqu'il s'agit d'harmoniser des questions qui relèvent essentiellement du fonctionnement du marché intérieur. Il a également montré que, dans des domaines qui ont une incidence spécifique sur les droits des consommateurs, sa préférence va aux directives d'harmonisation minimale, comme il ressort d'ailleurs d'un principe exprimé dans le TFUE (article 169, paragraphe 4).

3.2.1 À l'inverse, le CESE s'est à plusieurs reprises exprimé contre la tendance dominante qu'a eue la Commission, ces dernières années, à adopter des directives d'harmonisation maximale qui ont offert un faible niveau de protection et ont peiné à répondre aux intérêts des professionnels⁽⁹⁾.

3.2.2 Concernant le cas à l'examen, il existe toute une série de questions dont les directives ne tiennent pas compte alors qu'il serait essentiel de les harmoniser, telles que l'âge auquel les mineurs ont la capacité à conclure des contrats dans un environnement numérique (capacité qui leur est accordée entre l'âge de 13 et de 16 ans, dans la dernière version de la directive sur la protection des données); la définition de catégories spécifiques de clauses abusives pour les contrats en ligne, lesquelles ne sont pas couvertes par la directive 93/13/CEE⁽¹⁰⁾; la pratique récente consistant à avoir un bouton «payer maintenant» (*pay now*) sur les pages de certains réseaux sociaux, sans aucun renvoi au site web d'une quelconque plateforme responsable; et l'inclusion souhaitable d'une clause standard sur la corégulation.

3.3 Il ne semble pas non plus justifié d'opter pour deux directives plutôt qu'une seule, dans la mesure où des dispositions juridiques se trouvent inutilement dédoublées, où il est nécessaire de déployer un effort supplémentaire de transposition pour assurer leur cohérence avec les dispositions internes de chaque État membre et où cela oblige à réaliser un effort accru d'herméneutique. Or celui-ci serait totalement inutile si le texte de la directive sur la vente en ligne de biens corporels avait été pris comme base et si les spécificités de la vente d'actifs non-tangibles avaient été intégrées comme des exceptions au régime de base, étant donné que la distinction entre un bien corporel et un contenu numérique n'est pas perceptible, en particulier quand ils sont interconnectés.

3.4 Selon la Commission, le choix de l'instrument s'est opéré sur la base: des 189 réponses recueillies lors d'une consultation publique, émanant de toutes les catégories de parties intéressées dans l'ensemble de l'Union européenne; de la consultation d'un groupe constitué de 22 organisations représentant un large éventail d'intérêts, qui s'est réuni sept fois; de séminaires avec les États membres; de réunions avec les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation lors de la réunion du comité de coopération en matière de protection des consommateurs, et avec les autorités nationales responsables de la politique des consommateurs lors de la réunion du réseau pour la politique des consommateurs (mai 2015). Par la suite, la validité de cet échantillon a été contestée, eu égard à sa taille limitée⁽¹¹⁾.

3.4.1 Or, selon les résultats connus et publiés⁽¹²⁾, il n'y a pas de majorité claire en faveur de l'option choisie: les organisations de consommateurs sont clairement opposées à toute forme d'application de la législation du pays du commerçant, tandis que la majorité des organisations de professionnels et certains universitaires sont favorables à cette option. De leur côté, la plupart des États membres ont remis en question la nécessité d'une nouvelle législation sur les achats à distance (étant donné que la législation actuelle tient déjà compte des ventes en ligne) et, en particulier, la pertinence de publier deux directives, dans la mesure où il est difficile d'extraire des lignes directrices précises et clairement définies. Si l'on analyse objectivement les réponses aux consultations, il apparaît au premier coup d'œil que l'option 5 recueille l'assentiment général tant des professionnels que des consommateurs, même si ce scénario est évidemment tributaire du contenu des clauses du contrat type à convenir par le secteur ainsi que du degré d'utilisation et d'acceptation du label de confiance par les entreprises de l'Union européenne, également parce que c'est l'option qui entraîne le moins de coûts pour les professionnels.

⁽⁷⁾ Avis du CESE: JO C 13 du 15.1.2016, p. 192.

⁽⁸⁾ Avis du CESE: JO C 230 du 14.7.2015, p. 66.

⁽⁹⁾ Avis du CESE: JO C 108 du 30.4.2004, p. 81; JO C 317 du 23.12.2009, p. 54 et JO C 181 du 21.6.2012, p. 75.

⁽¹⁰⁾ Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, modifiée ensuite par la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE: JO C 383 du 17.11.2015, p. 57.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Enfin, il importe de rappeler que sur la question des droits des consommateurs dans l'environnement numérique, le Comité a eu l'occasion de se prononcer de manière circonstanciée dans plusieurs de ses avis, en établissant une orientation fondamentale selon laquelle les droits qui sont reconnus pour les transactions dans le monde «réel», hors-ligne (contrats en face à face), doivent être cohérents avec ceux qui sont reconnus dans l'environnement en ligne, sans préjudice des caractéristiques spécifiques ou des formes appropriées à des transactions de contenu numérique (incorporel), mais toujours dans le sens de leur renforcement et non de leur diminution ou affaiblissement. Avec sa proposition concernant la vente en ligne des biens corporels, la Commission a établi deux systèmes, instaurant dès lors un traitement différencié pour la vente de biens en ligne et celle de biens hors ligne, ce qui est inacceptable.

4. Observations particulières

4.1 Les observations qui précèdent ne signifient pas que le CESE ne convient pas sans réserve de la nécessité et de l'opportunité de réglementer certaines des matières énumérées dans les propositions de directive à l'examen, notamment en ce qui concerne la vente en ligne de contenus numériques. Pour ce qui est de la vente en ligne de biens corporels, le CESE recommande que l'adoption de mesures se fasse en temps utile dans le cadre du programme REFIT. Pour des raisons évidentes de manque de place, les observations formulées pour chacune de ces propositions concernent uniquement les points de désaccord avec les dispositifs proposés.

4.2 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens [COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]

4.2.1 S'agissant de la base juridique, les représentants des consommateurs de même que la plupart des membres du CESE estiment, dans le droit fil d'avis antérieurs, qu'elle devrait plutôt être l'article 169, paragraphe 2, du TFUE, dans la mesure où ce n'est pas exclusivement la réalisation du marché unique qui est en cause, mais essentiellement la définition des droits des consommateurs, leur protection et leur défense; cependant, certains membres du CESE, à savoir des représentants du monde de l'entreprise, qui mettent en avant le volet de la réalisation du marché unique sont d'accord avec la Commission.

4.2.2 En raison du choix d'une directive, le CESE estime que l'harmonisation devrait être minimale, sur le modèle de la directive actuelle relative à la vente et aux garanties (1999/44/CE), dans la mesure où l'option retenue entraîne une «fragmentation» accrue, réduit la sécurité juridique et établit deux classes de protection, étant donné que les «améliorations» apportées ici devraient également s'appliquer aux ventes dans le «monde réel».

4.2.3 Étant donné la complexité de la législation relative à la défense des consommateurs, la proposition interagit avec une série d'autres règles, qu'elle complète⁽¹³⁾, ce qui exige toutefois un effort d'interprétation inutile et difficile, contraire aux règles de bonne gouvernance du paquet «Mieux légiférer», et créant des difficultés accrues lors de la transposition pour les rendre compatibles avec les réglementations nationales en vigueur qui ont transposé et complété les normes communautaires, et qui diffèrent d'un État membre à l'autre.

4.2.4 Par conséquent, le CESE préférerait que les règles figurant dans cette proposition de directive accompagnent la révision de la directive 1999/44/CE dans le cadre du programme REFIT.

4.2.5 Les paragraphes suivants présentent un certain nombre de propositions de modifications concrètes de quelques dispositions de la proposition.

4.2.5.1 Article premier — *Objet*

La passation de marchés de certains services en ligne ou à distance ne devrait pas être exclue de son objet, par exemple la location de biens.

4.2.5.2 Article 2 — *Définitions*

1. La notion de garantie commerciale devrait également couvrir d'autres formes de compensation, sous peine de ne pas pouvoir considérer qu'elles sont couvertes par les dispositions prévues à l'article 15.

⁽¹³⁾ Directive 2011/83/UE (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64); directive 2009/125/CE (JO L 285 du 31.10.2009, p. 10) et directive 2010/30/UE du 19.5.2010 (JO L 153 du 18.6.2010, p. 1).

2. La notion d'objet mobilier corporel n'est pas définie de manière positive, ce qui donne lieu à des interprétations différentes par les États membres.
3. De même, d'autres types de produits régis par une législation propre, comme les produits pharmaceutiques, et les dispositifs médicaux, exclus de la mise en œuvre d'autres instruments de protection des consommateurs, ne sont pas exclus.
4. Il n'est pas précisé si les plateformes en ligne peuvent être considérées comme des «vendeurs».
5. Il en va de même pour la notion de producteur aux fins de sa responsabilité directe vis-à-vis du consommateur, visée à l'article 16.

4.2.5.3 **Article 3 — Niveau d'harmonisation**

Le niveau d'harmonisation devrait être minimal avec tout ce qui en découle en termes de régime applicable.

4.2.5.4 **Articles 4 et 5 — Conformité au contrat**

1. Le critère de «durabilité» devrait être intégré ⁽¹⁴⁾ et conditionner la période de validité de la garantie.
2. La définition des exigences de conformité doit être formulée par la négative, afin de soustraire expressément le consommateur à l'obligation de prouver que le bien n'est pas conforme, la charge de prouver la conformité du bien incombant au vendeur.
3. Le libellé des exceptions de l'article prévoit une situation d'exclusion générale de la responsabilité du vendeur qui ne peut être opposée au consommateur sans préjudice du droit de retour (applicable au cas VW).

4.2.5.5 **Article 7 — Droit des tiers**

Ajouter à la fin: «[...] sauf si cela a été expressément convenu entre les parties et figure de manière précise dans les termes du contrat».

4.2.5.6 **Article 8 — Moment pertinent pour déterminer la conformité au contrat et renversement de la charge de la preuve**

1. Ajouter à la fin du paragraphe 2: «sauf dans les cas où la complexité particulière de l'installation justifie un délai plus long, convenu avec le vendeur».
2. Les droits accordés dans cette proposition, concernant la relation avec le vendeur, doivent être transmissibles à tout possesseur de bonne foi.

4.2.5.7 **Article 9 — Modes de dédommagement du consommateur pour non-conformité au contrat**

1. Cette disposition exclut que la restitution du bien et le remboursement du prix payé puissent être une des options initiales, ce qui va à l'encontre des droits des consommateurs dans plusieurs États membres, avec des variantes importantes (Grèce, Portugal, Irlande, Royaume-Uni, Danemark et Lituanie).
2. La notion de «délai raisonnable» est subjective et peut donner lieu à des transpositions différentes sur une question essentielle, ce qui est incompatible avec l'objectif d'une harmonisation maximale. À titre d'exemple, le délai est de trente jours dans des pays tels que la Bulgarie, la France, le Portugal et le Luxembourg, et de quinze jours en Hongrie, en Roumanie, en Grèce et en Estonie. La disposition doit fixer un délai correspondant au délai maximal pratiqué dans certains pays de l'Union européenne, à savoir quinze jours.
3. Le terme «impossible» au paragraphe 3, point a), devrait être remplacé par «technologiquement impossible».

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE: JO C 67 du 6.3.2014, p. 23.

4. De même, la notion d'«inconvenient majeur» est elle aussi subjective et devrait être supprimée ou remplacée par la formulation adoptée dans la loi autrichienne, à savoir «avec le moins de gêne possible», et assortie de la possibilité de mettre immédiatement à la disposition du consommateur un bien similaire à titre de remplacement, ce jusqu'à l'achèvement de la réparation.
5. La proposition de la Commission n'a pas pris en considération l'exigence déjà prévue dans plusieurs législations nationales (France, Malte, Grèce, Roumanie, Portugal et Slovénie) consistant à obliger les producteurs qui fournissent les professionnels à maintenir un stock suffisant de pièces de rechange ou à être en mesure de fournir en temps voulu lesdites pièces aux vendeurs pendant la durée de vie escomptée du bien considéré, question liée à l'obsolescence programmée et à la période de garantie de la pièce remplacée.
6. La Commission devrait prévoir l'obligation pour le vendeur de procéder au remplacement temporaire.

4.2.5.8 **Article 10 — Remplacement des biens**

1. La Commission n'a pas prévu la suspension de la garantie légale pendant la durée de la réparation ou du remplacement, ce qui est le cas dans la plupart des législations nationales. Il en va de même pour la période correspondant à d'éventuels arbitrages, médiations ou recours en justice.
2. En cas de remplacement, le bien remplacé devrait bénéficier d'une nouvelle période de garantie identique à compter de sa livraison.

4.2.5.9 **Article 11 — Choix du consommateur entre la réparation et le remplacement**

1. Pour des raisons déjà mentionnées, il convient d'éliminer la notion de «majeur».
2. Dans le cas de défauts «récurrents», la possibilité pour le consommateur de résilier le contrat doit être automatique.

4.2.5.10 **Article 13 — Droit du consommateur de résilier le contrat**

1. L'obligation pour le consommateur de payer pour l'usage du bien ou pour sa détérioration ou sa dépréciation en cas de résiliation du contrat est très contestable.
2. Par ailleurs, la Cour de justice a déjà indiqué que dans le cas de l'exercice du droit de remplacement, le consommateur ne peut être tenu de payer une compensation pour l'utilisation du produit défectueux [affaire «Quelle»⁽¹⁵⁾].
3. Il n'est pas aisé de déterminer quelle est la valeur à rembourser lorsque l'achat de plusieurs biens a été effectué pour un prix global sans distinction.

4.2.5.11 **Article 14 — Délais**

Le délai devrait tenir compte des périodes de garantie déjà en vigueur dans certains États membres (Finlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) qui prennent en considération la durabilité et l'obsolescence programmée des produits.

4.2.5.12 **Article 15 — Garanties commerciales**

1. Il convient d'ajouter au paragraphe 1 un nouveau point d): «les autres garanties offertes par le vendeur au nom de tiers, qui visent à l'octroi d'une garantie (assurance de l'équipement, garanties de marque, etc.)».
2. Il importe également de fournir des informations sur la possibilité de transmettre la garantie commerciale à des tiers.

4.2.5.13 **Article 16 — Droit de recours**

1. Le manque d'harmonisation de cette question constitue une importante source de divergence dans l'application de la directive, avec des répercussions négatives sur les activités commerciales.
2. La réglementation devrait prévoir la responsabilité directe et solidaire du fabricant vis-à-vis du consommateur dans les cas où celui-ci opte pour la réparation ou le remplacement du bien.

⁽¹⁵⁾ Affaire C-404/06 — Arrêt de la CJUE du 17 avril 2008 (première chambre), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX%3A62006CC0404>

3. Il convient également de prévoir qu'en cas de recours du vendeur contre le producteur, le vendeur ait droit de recouvrer le montant intégral des dépenses effectuées.
4. Comme pour les points précédents, il conviendrait de prévoir la responsabilité solidaire des plateformes en ligne auprès desquelles le consommateur a acheté le bien.

4.2.5.14 **Article 17 — Contrôle de l'application**

Le manque d'harmonisation des aspects liés au contrôle de l'application de la directive est l'un des principaux obstacles à la protection effective des consommateurs et à une concurrence loyale.

4.3 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects des contrats de fourniture de contenu numérique [COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]

4.3.1 Comme la Commission le signale elle-même, les raisons de la proposition, le recueil d'expertise ainsi que les analyses d'impact valent pour les deux propositions, dans la mesure où celles-ci sont envisagées comme un ensemble poursuivant des objectifs communs. C'est la raison pour laquelle les questions à caractère général communes aux deux propositions ne seront pas abordées de nouveau. Le CESE se limitera à des observations relatives à des aspects spécifiques. Il convient cependant de noter d'emblée que cette proposition mérite de matière générale un accord de principe de la part du CESE, notamment en ce qui concerne les points suivants:

- a) une protection particulière des consommateurs lors de l'achat en ligne de biens incorporels en raison de la complexité accrue des produits, du manque de transparence dans la négociation, de dangers plus grands pour la sécurité, la confidentialité et la protection des données, de certaines formes particulières de pratiques déloyales et de clauses abusives, de coûts cachés, de prix variables en fonction de la localisation et du caractère plus immatériel des moyens utilisés (internet, téléphones portables, réseaux sociaux, etc.);
- b) la nécessité urgente d'élaborer une réglementation claire dans un domaine où il semble qu'un seul État membre (Royaume-Uni) dispose de normes spécifiques pour ce type de contrats;
- c) l'opportunité de poursuivre une harmonisation maximale à un niveau élevé de protection des consommateurs, limitée aux contrats entre entreprises et consommateurs (B2C), qu'il serait d'ailleurs toujours plus opportun de poursuivre au moyen d'un règlement;
- d) la nécessité de définir la nature juridique de ces contrats de manière uniforme;
- e) la nécessité d'un rapprochement global de toute une série d'autres mesures décrites dans la stratégie relative au marché unique numérique, comprenant en particulier les initiatives ayant trait à la portabilité transfrontière des contenus, au rôle des plateformes, à la libre circulation des données, à l'informatique en nuage en Europe, aux charges liées à la TVA, ainsi que des actions visant à garantir la portabilité et l'interopérabilité du contenu, et tenant compte de la mise en place de la plateforme de règlement en ligne des litiges⁽¹⁶⁾ et de la révision du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs;
- f) une attention particulière à la protection des personnes physiques en matière de traitement des données personnelles, régie par la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁽¹⁷⁾ et la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques⁽¹⁸⁾. Ces règles sont pleinement applicables à la fourniture de contenus numériques, dans la mesure où elles ont des incidences au niveau du traitement des données à caractère personnel;
- g) la révision du train de mesures réglementaires relatif aux services de communications électroniques;
- h) la nécessité de réserver une place importante aux contrats liés à l'informatique en nuage.

⁽¹⁶⁾ JO L 165 du 18.6.2013, p. 1.

⁽¹⁷⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽¹⁸⁾ JO L 201 du 31.7.2002, p. 37.

4.3.2 Les points suivants contiennent des propositions de modifications concrètes de certaines dispositions de la proposition, qui se compose de vingt-quatre articles (et non de vingt, comme l'indiquent erronément certaines versions, au point 5).

4.3.2.1 *Article premier — Objet*

Le fait que la directive porte manifestement sur des «contrats de fourniture de services», ce que montrent clairement les définitions de «contenu numérique» et de «fournir» à l'article 2, paragraphes 1 et 10, de la proposition, renforce la proposition formulée concernant l'article 1^{er} de la précédente proposition de directive.

4.3.2.2 *Article 2 — Définitions*

La suggestion est réitérée d'inclure dans le champ d'application de la définition du consommateur les professions libérales individuelles.

4.3.2.3 *Article 3 — Champ d'application*

1. Le CESE pourrait accepter que le paiement se fasse en nature («en échange d'une contrepartie non pécuniaire») pour autant que cette notion soit précisément définie quant à son contenu. En cas de fourniture de données à caractère personnel ou d'autres données, il y a lieu également de préciser quelles données sont concernées et dans quelles conditions et circonstances.
2. Il convient aussi de préciser si sont inclus certains services, comme la télévision à péage, de même que les services Google et Facebook Messenger et si certaines plateformes physiques d'accès ou l'internet des objets relèvent des biens corporels ou incorporels.
3. On ne sait pas clairement si l'exclusion prévue au paragraphe 5, point a), concerne aussi les soins de santé, les jeux d'argent ou les services financiers. Ce point devrait être davantage précisé, sous peine de créer une incertitude juridique.
4. Il est difficile de déterminer si cette disposition couvre également les «paiements cachés», c'est-à-dire des services qui sont fournis gratuitement, mais qui peuvent, pendant le cours de leur mise en œuvre, englober d'autres services, qui eux sont effectivement payés.
5. À l'article 3, paragraphe 4, concernant les données à caractère personnel dont le traitement est strictement nécessaire, le champ d'application ne doit pas se limiter à l'exécution du contrat mais également couvrir la «conclusion du contrat»; le traitement de ces données doit faire l'objet d'une autorisation, conformément aux règles prévues par la législation en matière de données personnelles.
6. Il est également essentiel d'éclaircir la différence entre les produits et les services en ligne, et ceux qui sont entièrement liés à des biens corporels tels que les «ordinateurs vestimentaires» (*wearables*) ou l'internet des objets, pour lesquels l'essentiel de la procédure se déroule au niveau numérique, sans préjudice de l'existence d'un bien corporel à leur base.
7. Il convient de s'assurer que les services de centres de données, et notamment ceux qui relèvent de ce qu'on appelle l'informatique en nuage, sont clairement définis dans la présente proposition, qu'ils soient gratuits ou soumis à une contrepartie, dans la mesure où ils sont souvent associés à d'autres services ou produits qui sont fournis aux consommateurs, et qu'ils risqueraient dès lors d'être exclus du champ d'application de la directive.
8. Il s'avère également nécessaire de préciser dans le cadre de cet instrument si la combinaison de services de contenu numérique avec des services de communications tels que Facebook Messenger ou Google Hangout sont inclus, étant donné qu'ils ne sont pas régis actuellement par la directive 2002/21/CE sur les services de communications électroniques, et qu'il est généralement admis que certains d'entre eux doivent être considérés comme des services de communications électroniques donnant lieu à une protection accrue du consommateur.

9. De même, la distinction entre les situations où l'obtention de données personnelles vise uniquement l'exécution du contrat et celles où il s'agit de respecter des obligations légales n'est pas claire. C'est la raison pour laquelle le CESE suggère, à titre de précaution, que la directive s'applique à tous les services qui sont offerts en échange de la fourniture de données à caractère personnel, à l'exception des seuls services dont le fournisseur démontre expressément que lesdites données ne servent qu'à l'exécution du contrat ou au respect d'obligations légales.
10. Toujours concernant le paragraphe 4, il sera nécessaire de préciser dans quels cas la collecte des données à caractère personnel est destinée à l'exécution du contrat ou au respect d'obligations légales, vu que dans d'autres secteurs tels que les télécommunications et l'énergie, les données à caractère personnel, bien que leur utilisation soit autorisée aux fins de l'exécution du contrat, sont souvent employées pour des campagnes commerciales des entreprises elles-mêmes, et notamment si elle s'applique à d'autres types de contrepartie non pécuniaire.

4.3.2.4 **Article 4 — Niveau d'harmonisation**

Le CESE accepte les motifs invoqués par la proposition en faveur d'une harmonisation maximale, pour autant que soit garanti un niveau plus élevé de protection des consommateurs.

4.3.2.5 **Article 5 — Fourniture de contenu numérique**

On ne sait pas clairement si l'obligation de «fourni[r] le contenu numérique immédiatement», énoncée au paragraphe 2, est en cohérence avec la directive 2011/83/UE, qui dispose qu'une livraison immédiate nécessite le consentement du consommateur, en même temps qu'elle implique un droit de rétractation de quatorze jours [article 16, point m), de la directive]. Il semble approprié d'harmoniser les règles dans ce domaine, afin d'éviter un risque de chevauchement qui serait préjudiciable tant aux entreprises qu'aux consommateurs.

4.3.2.6 **Article 6 — Conformité**

1. Au paragraphe 1, il convient de supprimer «s'il y a lieu».
2. Au paragraphe 1, point b), il y a lieu d'ajouter «ou qu'il peut légitimement attendre du produit» après «recherché par le consommateur».
3. Au paragraphe 2, il convient de supprimer «ainsi qu'il convient» dans l'introduction et «s'il y a lieu», au point b).

4.3.2.7 **Article 9 — Charge de la preuve**

Au paragraphe 3, il y a lieu de supprimer «dans la mesure du possible et».

4.3.2.8 **Article 11 — Modes de dédommagement en cas de défaut de fourniture**

Le libellé de l'article ne tient pas compte du mode de fourniture de contenus sous la forme de paquets accessibles pendant une durée déterminée. Dans un tel cas, le coût du non-accès à un film est difficile à quantifier proportionnellement au prix total du paquet. Il ne tient pas non plus compte de la possibilité de fournir d'autres contenus au même niveau de prix (solution préférée par les consommateurs).

4.3.2.9 **Article 12 — Modes de dédommagement en cas de non-conformité avec le contrat**

Au paragraphe 2, il convient de remplacer l'expression «dans un délai raisonnable» par «sans délai indu».

4.3.2.10 **Article 13 — Résiliation**

1. Au paragraphe 2, point b), remplacer «le fournisseur prend toutes les mesures attendues pour s'abstenir» par «le fournisseur s'abstient».
2. Les points c), d) et e) sont conditionnés par la réglementation sur les droits d'auteur, qui n'est pas encore connue.

4.3.2.11 Article 16 — Droit de résiliation des contrats à long terme

La période devrait être de seulement six mois.

Il convient également de préciser que la résiliation n'entraîne aucun frais.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

ANNEXE

I. Le paragraphe suivant de l'avis de section a été modifié à la suite d'une proposition d'amendement de compromis adoptée par l'Assemblée, bien que plus d'un quart des suffrages exprimés aient été en faveur du texte sous sa forme originale (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur):

a) **Paragraphe 3.4.1**

Or, selon les résultats connus et publiés, il n'y a pas de majorité claire en faveur de l'option choisie: les organisations de consommateurs sont clairement opposées à toute forme d'application de la législation du pays du commerçant, tandis que ~~la majorité des~~^{certaines} organisations de professionnels et ~~des~~^{certaines} universitaires sont favorables à cette option. De leur côté, la plupart des États membres ont remis en question la nécessité d'une nouvelle législation sur les achats à distance (étant donné que la législation actuelle tient déjà compte des ventes en ligne) et, en particulier, la pertinence de publier deux directives, dans la mesure où il est difficile d'extraire des lignes directrices précises et clairement définies. Si l'on analyse objectivement les réponses aux consultations, il apparaît au premier coup d'œil que l'option 5 recueille l'assentiment général tant des professionnels que des consommateurs, même si ce scénario est évidemment tributaire du contenu des clauses du contrat type à convenir par le secteur ainsi que du degré d'utilisation et d'acceptation du label de confiance par les entreprises de l'Union européenne, également parce que c'est l'option qui entraîne le moins de coûts pour les professionnels.

Résultat du vote

Voix pour: 115

Voix contre: 91

Abstentions: 18

II. Les propositions d'amendement de compromis suivantes ont été rejetées par l'Assemblée bien que plus d'un quart des suffrages exprimés aient été en faveur de leur adoption (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur):

b) **Paragraphe 4.2.1**

S'agissant de la base juridique, la plupart des membres du CESE, notamment les représentants des consommateurs, estiment que la plupart des membres du CESE estiment, dans le droit fil d'avis antérieurs, qu'elle devrait plutôt être l'article 169, paragraphe 2, du TFUE, dans la mesure où ce n'est pas exclusivement la réalisation du marché unique qui est en cause, mais essentiellement la définition des droits des consommateurs, leur protection et leur défense; cependant, certains membres du CESE, à savoir des représentants du monde de l'entreprise au sein du CESE, qui mettent davantage en avant le volet de la réalisation du marché unique la nécessité pour les entrepreneurs de disposer d'un ensemble de règles claires à respecter, sont d'accord avec la Commission.

Résultat du vote

Voix pour: 110

Voix contre: 110

Abstentions: 10

L'article 56, paragraphe 6, du règlement intérieur dispose que si, au cours d'un vote, il y a partage des voix pour et des voix contre, le président de séance dispose d'une voix prépondérante. Conformément à cette disposition, le président a décidé de rejeter la proposition d'amendement de compromis.

c) **Paragraphe 4.2.2**

En raison du choix d'une directive, le la plupart des membres du CESE, notamment les représentants des consommateurs, estiment que l'harmonisation devrait être minimale, sur le modèle de la directive actuelle relative à la vente et aux garanties (1999/44/CE), dans la mesure où l'option retenue entraîne une «fragmentation» accrue, réduit la sécurité juridique et établit deux classes de protection, étant donné que les «améliorations» apportées ici devraient également s'appliquer aux ventes dans le «monde réel». Les représentants du monde de l'entreprise au CESE sont favorables à la proposition d'appliquer une harmonisation maximale, en alléguant des raisons de clarté dans l'application des droits au sein du marché unique.

Résultat du vote

Voix pour: 102

Voix contre: 115

Abstentions: 14

d) Paragraphe 4.2.5.3

Article 3 — Niveau d'harmonisation

La plupart des membres du CESE, notamment les représentants des consommateurs, déclarent que le niveau d'harmonisation devrait être minimal avec tout ce qui en découle en termes de régime applicable. Les représentants du monde de l'entreprise sont favorables à une harmonisation maximale.

Résultat du vote

Voix pour: 112

Voix contre: 114

Abstentions: 12

e) Paragraphe 4.2.5.4

Articles 4 et 5 — Conformité au contrat

1. Le critère de «durabilité» devrait être intégré et conditionner la période de validité de la garantie.
2. La plupart des membres du CESE, notamment les représentants des consommateurs, sont d'avis que la définition des exigences de conformité doit être formulée par la négative, afin de soustraire expressément le consommateur à l'obligation de prouver que le bien n'est pas conforme, la charge de prouver la conformité du bien incombant au vendeur. Les représentants du monde de l'entreprise recommandent toutefois que cette définition soit formulée en termes généraux. De leur point de vue, le principal critère pour établir la conformité devrait être celui de la correspondance des biens avec ce qui est réputé avoir été convenu (par exemple concernant le type, la quantité, la qualité et d'autres caractéristiques).
3. Le libellé des exceptions de l'article prévoit une situation d'exclusion générale de la responsabilité du vendeur qui ne peut être opposée au consommateur sans préjudice du droit de retour ~~(applicable au cas VW)~~.

Résultat du vote

Voix pour: 99

Voix contre: 126

Abstentions: 13

f) Paragraphe 4.2.5.7

Article 9 — Modes de dédommagement du consommateur pour non-conformité au contrat

1. Les représentants des consommateurs font remarquer que cette disposition exclut que la restitution du bien et le remboursement du prix payé puissent être une des options initiales, ce qui va à l'encontre des droits des consommateurs dans plusieurs États membres, avec des variantes importantes (Grèce, Portugal, Irlande, Royaume-Uni, Danemark et Lituanie). Les représentants du monde de l'entreprise conviennent — dans la logique de l'harmonisation maximale — que cette option n'a pas été prévue.

2. Les représentants des consommateurs estiment que la notion de «délai raisonnable» est subjective et peut donner lieu à des transpositions différentes sur une question essentielle, ce qui est incompatible avec l'objectif d'une harmonisation maximale. À titre d'exemple, le délai est de trente jours dans des pays tels que la Bulgarie, la France, le Portugal et le Luxembourg, et de quinze jours en Hongrie, en Roumanie, en Grèce et en Estonie. La disposition doit fixer un délai correspondant au délai maximal pratiqué dans certains pays de l'Union européenne, à savoir quinze jours. Les représentants du monde de l'entreprise font remarquer que la notion de «délai raisonnable» est une formulation juridique objective qui fournit en même temps une marge de manœuvre pour s'appliquer à des situations diverses.

3. Le terme «impossible» au paragraphe 3, point a), devrait être remplacé par «technologiquement impossible».

4. Les représentants des consommateurs estiment dDe même, que la notion d'«inconvenient majeur» est elle aussi subjective et devrait être supprimée ou remplacée par la formulation adoptée dans la loi autrichienne, à savoir «avec le moins de gêne possible», et assortie de la possibilité de mettre immédiatement à la disposition du consommateur un bien similaire à titre de remplacement, ce jusqu'à l'achèvement de la réparation. Les représentants du monde de l'entreprise font valoir que cette formulation juridique bien connue fournit une marge de manœuvre pour s'appliquer à des situations diverses.

5. La proposition de la Commission n'a pas pris en considération l'exigence déjà prévue dans plusieurs législations nationales (France, Malte, Grèce, Roumanie, Portugal et Slovénie) consistant à obliger les producteurs qui fournissent les professionnels à maintenir un stock suffisant de pièces de rechange ou à être en mesure de fournir en temps voulu lesdites pièces aux vendeurs pendant la durée de vie escomptée du bien considéré, question liée à l'obsolescence programmée et à la période de garantie de la pièce remplacée.

6. ~~La Commission devrait prévoir l'obligation pour le vendeur de procéder au remplacement temporaire.~~

Résultat du vote

Voix pour: 100

Voix contre: 135

Abstentions: 2

g) Paragraphe 4.2.5.10

Article 13 — Droit du consommateur de résilier le contrat

~~1. Les représentants du monde de l'entreprise demandent que soit ajoutée la disposition de l'article 3, paragraphe 6, de la directive 1999/44 suivant laquelle «le consommateur n'est pas autorisé à demander la résolution du contrat si le défaut de conformité est mineur».~~

1. L'obligation pour le consommateur de payer pour l'usage du bien ou pour sa détérioration ou sa dépréciation en cas de résiliation du contrat est très contestable.

2. Par ailleurs, la Cour de justice a déjà indiqué que dans le cas de l'exercice du droit de remplacement, le consommateur ne peut être tenu de payer une compensation pour l'utilisation du produit défectueux (affaire «Quelle»).

3. Il n'est pas aisé de déterminer quelle est la valeur à rembourser lorsque l'achat de plusieurs biens a été effectué pour un prix global sans distinction.

4. Les représentants du monde de l'entreprise demandent que soit ajoutée la disposition de l'article 3, paragraphe 6, de la directive 1999/44/CE suivant laquelle «le consommateur n'est pas autorisé à demander la résolution du contrat si le défaut de conformité est mineur».

Résultat du vote

Voix pour: 110

Voix contre: 118

Abstentions: 18

h) Paragraphe 4.2.5.10

Article 13 — Droit du consommateur de résilier le contrat

1. La plupart des membres du CESE, notamment les représentants des consommateurs, estiment que l'obligation pour le consommateur de payer pour l'usage du bien ou pour sa détérioration ou sa dépréciation en cas de résiliation du contrat est très contestable. Les représentants du monde de l'entreprise sont toutefois d'accord avec cette disposition.
2. Par ailleurs, la Cour de justice a déjà indiqué que dans le cas de l'exercice du droit de remplacement, le consommateur ne peut être tenu de payer une compensation pour l'utilisation du produit défectueux (affaire «Quelle»).
3. Il n'est pas aisé de déterminer quelle est la valeur à rembourser lorsque l'achat de plusieurs biens a été effectué pour un prix global sans distinction.

Résultat du vote

Voix pour: 101

Voix contre: 132

Abstentions: 10

i) Paragraphes 1.3 et 1.4

1.3 En outre, pour ce qui est des aspects abordés, la plupart des membres du CESE, notamment les représentants des consommateurs, le CESE est ~~sont~~ en désaccord avec la base juridique invoquée par la Commission et proposent de se référer plutôt à l'article 169 du TFUE. Il résulte du paragraphe 2, point a), et du paragraphe 4 de cet article que, en principe, les mesures adoptées doivent être basées sur des directives d'harmonisation minimale, ce qui a été généralement accepté par le législateur européen.

1.4 ~~Il résulte du paragraphe 2, point a), et du paragraphe 4 de cet article que, en principe, les mesures adoptées doivent être basées sur des directives d'harmonisation minimale, ce qui a été généralement accepté par le législateur européen. Toutefois, les représentants du monde de l'entreprise sont d'accord avec la base juridique invoquée par la Commission, dès lors que les questions concernant le marché intérieur sont en jeu réputées dominantes et que les entreprises font valoir qu'elles ont besoin de disposer d'un ensemble de règles claires à respecter.~~

Résultat du vote

Voix pour: 111

Voix contre: 123

Abstentions: 12

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux règles de passation de marchés publics en lien avec l'actuelle crise de l'asile»

[COM(2015) 454 final]

(2016/C 264/08)

Rapporteur: Erik SVENSSON

Le 14 octobre 2015, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux règles de passation de marchés publics en lien avec l'actuelle crise de l'asile»

[COM(2015) 454 final].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 220 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans un contexte où les pouvoirs adjudicateurs sont soumis à de très fortes pressions pour faire face à des situations d'urgence en relation avec la crise des réfugiés et des demandeurs d'asile, le CESE prend bonne note de la communication de la Commission, qui apporte quelques précisions en la matière — mais ne propose aucune modification des règles existantes.

1.2 Le CESE est convaincu que, tant la directive actuellement en vigueur que la nouvelle directive, sont susceptibles de laisser suffisamment de marge pour pouvoir accélérer la procédure en réduisant significativement les délais de présentation des offres ou en procédant à une attribution directe.

1.3 Le CESE souhaite toutefois souligner l'importance de:

- garantir un niveau élevé de transparence et une documentation détaillée de la procédure,
- ne pas exploiter de manière abusive la flexibilité offerte par la législation,
- rechercher des solutions qui faciliteront ensuite l'intégration et l'octroi d'une aide supplémentaire,
- veiller à ce que les contrats attribués en situation d'urgence n'aient qu'une durée limitée.

1.4 L'on n'insistera jamais assez sur la valeur du secteur du bénévolat en tant que complément des marchés publics. Grâce à l'engagement de ce secteur, bon nombre de pays ont été en mesure d'aider et de soutenir beaucoup plus de personnes qu'ils n'auraient pu le faire autrement.

1.5 Même si le cadre réglementaire autorise un traitement plus rapide, le CESE estime indispensable de réduire les lourdeurs bureaucratiques qui ralentissent les procédures.

1.6 Eu égard aux menaces nouvelles et croissantes, les pouvoirs adjudicateurs doivent mener des procédures distinctes pour les marchés relatifs à la sécurité et aux assurances.

1.7 Le CESE fait remarquer que des problèmes similaires se posent dans le cas de réfugiés ne souhaitant **pas** demander l'asile, car ces derniers ont également des besoins urgents en matière de prise en charge, soins de santé et protection.

1.8 Le CESE souligne que, dans le cadre des marchés publics en lien avec la crise des demandeurs d'asile et des réfugiés, il convient également de prendre en considération d'autres services permettant de préparer et de faciliter l'intégration ultérieure de ces personnes.

1.9 Le CESE demande et recommande à la Commission d'ajouter à sa communication des précisions concernant la passation de marchés publics en lien avec l'actuelle crise des réfugiés ou d'élaborer ultérieurement une communication traitant de cette question.

2. Synthèse du document de la Commission

2.1 L'Union européenne est actuellement confrontée à de nombreux défis liés à un afflux soudain de demandeurs d'asile, dont le nombre s'accroît nettement. En particulier, les États membres doivent répondre de manière adéquate et rapide aux besoins les plus immédiats de ces demandeurs d'asile (logement, fournitures et services). Les règles européennes de passation des marchés publics fournissent tous les outils nécessaires pour répondre à ces besoins, en vertu des dispositions de la directive 2004/18/CE ⁽¹⁾ (ci-après la «directive») actuellement en vigueur ainsi que dans le cadre de la récente directive 2014/24/UE ⁽²⁾ sur les marchés publics.

2.2 La communication ne crée pas de nouvelles règles législatives. Elle porte sur l'interprétation que fait la Commission des dispositions concernant: i) les marchés relatifs aux infrastructures (des logements, par exemple), qui peuvent être fournies soit par la location de bâtiments existants ne nécessitant pas d'importantes adaptations (par exemple des travaux) soit par la construction de nouveaux bâtiments ou par la rénovation de bâtiments existants, et dont la valeur est inférieure à 5 186 000 EUR; ii) les marchés de fournitures telles que des tentes, des conteneurs, des vêtements, des couvertures, des lits ou de la nourriture, d'une valeur maximale de 135 000 EUR (précédemment 134 000 EUR) ou 209 000 EUR (précédemment 207 000 EUR) selon la nature du pouvoir adjudicateur; iii) les marchés de services tels que le nettoyage, les soins de santé, la restauration ou la sécurité, dont les seuils sont identiques à ceux des marchés de fournitures. La directive est pleinement applicable à tous les services, mais des règles particulières, dites «régime assoupli», s'appliquent aux services sociaux et autres services spécifiques. Pour ce type de services, le seuil applicable a été fixé à 750 000 EUR.

2.3 Pour les marchés qui relèvent du champ d'application de la directive, le pouvoir adjudicateur peut choisir d'attribuer le marché à la suite d'une procédure **ouverte** ou d'une procédure **restreinte**. Le délai minimal pour soumettre une offre dans une procédure ouverte est de 52 jours mais il peut être ramené à 40 jours en utilisant des moyens électroniques. Dans une procédure restreinte, les délais généraux sont de 37 jours pour soumettre une demande de participation et de 40 jours supplémentaires pour soumettre une offre après la sélection des candidats admis à présenter une offre par le pouvoir adjudicateur.

Si l'urgence le requiert, une réduction substantielle des délais généraux est autorisée, grâce à la «procédure restreinte accélérée» dans laquelle le délai est de 15 jours pour présenter une demande de participation et de 10 jours pour soumettre une offre, ou à la «procédure négociée sans publication d'un avis de marché», qui permet la passation de marchés pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile dans les cas les plus urgents.

2.4 Les pouvoirs adjudicateurs devront déterminer au cas par cas la procédure qu'ils retiennent pour attribuer des marchés visant à répondre aux besoins immédiats des demandeurs d'asile (logement, fournitures ou services).

3. Observations générales

3.1 Le CESE prend bonne note de la communication de la Commission et partage l'idée qui la sous-tend, à savoir que les États membres doivent pouvoir répondre rapidement aux besoins les plus immédiats des demandeurs d'asile.

3.1.1 Le CESE constate que cette communication ne propose aucune modification des règles existantes mais apporte, de manière constructive, des éclaircissements et des explications.

⁽¹⁾ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114. avis du CESE: JO C 193 du 10.7.2001, p. 7.

⁽²⁾ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, JO L 94 du 28.3.2014, p. 65. avis CESE: JO C 191 du 29.6.2012, p. 84.

3.2 Le CESE considère qu'il est tout à fait pertinent et du meilleur aloi que la Commission, en ce moment précis, clarifie son interprétation de l'application des règles actuelles, car plusieurs pays — certes à des degrés divers — ont accueilli un nombre plus important que jamais de demandeurs d'asile, et les pouvoirs adjudicateurs — tant nationaux que régionaux — sont soumis à de très fortes pressions.

3.3 Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel les dispositions de la directive 2004/18/CE actuellement en vigueur ainsi que celles de la récente directive 2014/24/UE qui doit être transposée dans le droit national au plus tard le 18 avril 2016 sont en substance suffisantes pour faire face à l'accroissement des volumes et des contraintes de temps découlant de la situation actuelle en matière d'asile.

3.3.1 Il est de la plus haute importance que les règles applicables aux marchés publics ne constituent pas un obstacle à la bonne gestion de la situation actuelle et n'empêchent pas d'offrir la protection prescrite par la législation en matière d'asile. Les secteurs dans lesquels ce risque est le plus manifeste sont le logement, les soins de santé, la sécurité et la fourniture de denrées alimentaires.

3.3.2 Le CESE est convaincu que la nouvelle directive — et partant, les nouvelles règles nationales — sont susceptibles de laisser suffisamment de marge pour pouvoir accélérer la procédure en réduisant significativement les délais de présentation des offres.

3.3.3 Il est également possible de procéder à une attribution directe, même lorsque le marché dépasse les seuils prévus, dans les cas où l'urgence impérieuse peut être invoquée.

3.4 Le CESE souligne toutefois qu'il est particulièrement important de garantir un niveau élevé de transparence et une documentation détaillée de la procédure en cas d'application de la procédure accélérée ou de l'attribution directe.

3.4.1 Afin que la législation en matière de marchés publics continue à bénéficier du soutien des entreprises comme des syndicats, ainsi que du reste de la société civile, il est essentiel qu'aucune des parties — tant du côté du pouvoir adjudicateur que du fournisseur — n'exploite de manière abusive la flexibilité offerte par la législation. C'est pourquoi il est indispensable de faciliter les contrôles éventuels en cours de procédure. Une évaluation ultérieure (ex post) pourrait être envisagée afin de garantir une application correcte de la législation.

3.4.2 Il importe d'insister sur la nécessité de rechercher — même dans les situations d'urgence — des solutions qui faciliteront ensuite l'intégration et l'octroi d'une aide supplémentaire. Cela vaut d'autant plus pour les groupes vulnérables tels que les mineurs non accompagnés, les femmes enceintes et les personnes à mobilité réduite.

3.5 Il y a lieu de relever que dans les situations d'urgences telles que celles rencontrées dans certains pays de l'Union européenne en raison de la crise des demandeurs d'asile, il existe toujours un certain risque que le pouvoir adjudicateur ou le fournisseur cherchent des «raccourcis».

3.6 Lorsque qu'il est fait référence à une situation d'urgence («procédure restreinte accélérée» ou «procédure négociée sans publication d'un avis de marché») pour attribuer un marché, il importe que celui-ci n'ait qu'une durée limitée afin que la procédure normale puisse à nouveau être appliquée le plus rapidement possible.

4. Observations particulières

4.1 Il convient de souligner que le secteur du bénévolat a réalisé des exploits en tant qu'élément complémentaire aux marchés publics. Ce secteur a été décisif dans les pays qui ont accueilli le plus grand nombre de demandeurs d'asile, notamment l'Allemagne et la Suède. Sans l'engagement des bénévoles, ils n'auraient pas pu absorber une telle quantité de réfugiés.

4.1.1 La possibilité d'attribution directe est aussi ouverte aux acteurs pour lesquels il est autrement plus difficile de remporter un marché (par exemple les associations sans but lucratif).

4.2 Bien que le cadre réglementaire permette une procédure rapide, les pouvoirs adjudicateurs prennent (trop) souvent beaucoup trop de temps pour la mener à bien. Les lourdeurs administratives peuvent entraîner un ralentissement des procédures de marchés publics.

4.3 Citons à cet égard un exemple concret provenant du pays de l'Union européenne qui, comparativement à sa taille, a accueilli (avec l'Allemagne) le plus grand nombre de demandeurs d'asile, principalement syriens.

4.3.1 En novembre 2015, le gouvernement suédois a examiné s'il y avait lieu de modifier la loi pour pouvoir gérer la situation extrême en matière d'asile.

4.3.2 Les pouvoirs adjudicateurs suédois ont répondu que les dispositions de la directive de l'Union européenne en matière de marchés publics offraient non seulement la possibilité d'accélérer suffisamment la procédure en cas d'urgence impérieuse mais également de prendre en compte l'intérêt général et d'équilibrer les intérêts de manière intelligente.

4.4 Le CESE est d'avis que les pouvoirs adjudicateurs, afin de pouvoir effectuer un travail de qualité et réagir avec la rapidité qui s'impose, devraient procéder, avant l'apparition des situations de crise, à une cartographie du marché pour recenser les fournisseurs éventuels et disponibles et estimer les coûts.

4.5 Il est essentiel, selon le CESE, que les pouvoirs adjudicateurs ne reportent pas l'attribution du marché et agissent avec la rapidité exigée par les circonstances.

4.6 L'expérience montre que les coûts en matière de sécurité et d'assurances ont sensiblement augmenté (ils sont jusqu'à trois fois plus élevés) en raison de la menace et des événements qui se sont effectivement produits.

4.7 Afin de réduire l'incertitude en matière de marchés publics et de rendre les solutions éventuelles plus accessibles, les pouvoirs adjudicateurs doivent envisager des procédures distinctes pour les marchés relatifs à la sécurité et aux assurances.

5. Observations et remarques à propos d'éléments ne figurant pas dans la communication de la Commission

5.1 Le CESE fait remarquer que des problèmes similaires se posent dans le cas de réfugiés ne souhaitant **pas** demander l'asile. Dans ces cas-là également, il convient d'assurer d'urgence une prise en charge, des soins de santé et une protection, et de satisfaire aux besoins humains les plus fondamentaux.

5.2 Le CESE est d'avis que dans le cadre des marchés publics relatifs à des logements, des soins ou des services pour les demandeurs d'asile et les autres réfugiés, il y a lieu de prendre également en considération les services qui permettront de préparer ou de faciliter leur vie et leur intégration futures. Les services les plus importants à cet égard sont la formation linguistique et, dans le meilleur des cas, l'insertion professionnelle.

5.2.1 Il existe déjà aujourd'hui des exemples concrets de marchés publics pour des cours de langues, des cours de conduite automobile et d'autres activités essentielles, qui sont assurés par des bénévoles, l'Église ou des associations.

5.3 Dans les pays aux finances précaires dans lesquels les autorités risquent de ne pas pouvoir payer les services fournis dans le cadre d'un marché public, il est particulièrement important de veiller à ce que les sommes dues soient réellement versées.

5.4 Enfin, le CESE juge particulièrement important que la Commission clarifie sa communication dans une perspective plus large, **soit** en la faisant porter sur les marchés publics en lien avec la crise des demandeurs d'asile mais aussi celle des réfugiés, **soit** en élaborant ultérieurement une communication abordant les marchés publics en lien avec la crise des réfugiés.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes»

[COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)]

(2016/C 264/09)

Rapporteur: M. Paulo BARROS VALE

Le 14 décembre 2015, 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 (CESE) sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes»

[COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)].

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 176 voix pour, 8 voix contre et 20 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Si les questions liées aux armes sont toujours un sujet controversé, les événements tragiques qui se sont produits en Europe rendent le débat en la matière encore plus brûlant. Toutefois, l'évaluation de la révision de la directive doit nécessairement être envisagée de manière plus objective et moins passionnée, se baser sur une analyse équilibrée des questions de sécurité et du marché et garder la question essentielle de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée pour d'autres discussions plus adaptées à sa gravité.

1.2. D'après la *Study on firearms* ⁽¹⁾ (Étude sur les armes à feu) de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, quelque 875 millions d'armes ont été recensées en 2007, dont seuls 3 % étaient détenus par des forces de police et 23 % par des militaires. Dans une industrie de cette dimension, il appartient au législateur de trouver et d'imposer les mesures capables d'atténuer la dangerosité latente inhérente à la possession d'un nombre aussi élevé d'armes.

1.3. Le CESE soutient l'adoption de la directive à l'examen qui clarifie les définitions, introduit de nouvelles exigences et des règles plus cohérentes en matière de marquage et de destruction des armes, mais souhaite par ailleurs suggérer des actions qu'il juge susceptibles de contribuer à renforcer la sécurité des citoyens.

1.4. Dans l'industrie de l'armement, au contraire de ce qui se passe dans d'autres secteurs, sur lesquels l'Union européenne a abondamment légiféré, les règles imposées sont restées en deçà de ce qui pourrait être possible en termes de sécurité ainsi que de traçage des armes et munitions et des personnes impliquées dans des actes criminels. Nous devons donc nous montrer déterminés à agir en vue d'atteindre dans un domaine aussi sensible que la sécurité.

1.5. Compte tenu de l'importance de la traçabilité non seulement des armes, mais aussi des munitions, le CESE est favorable à ce que, à moyen ou à long terme, on étudie la possibilité que l'industrie soit amenée à évoluer dans le sens d'un marquage des projectiles qui soit ineffaçable ou placé à un endroit ne pouvant être détruit à l'utilisation. Si cela est techniquement possible, ces données et les autres données relatives aux armes, qui seraient mises à disposition dans des bases de données interopérables par les autorités chargées de faire appliquer la loi, contribueraient considérablement à accroître l'efficacité des enquêtes. Ces bases de données doivent non pas consister en de simples registres nationaux, mais plutôt constituer une base de données de niveau européen, à laquelle les autorités de tous les États membres auraient accès et qu'elles alimenteraient.

⁽¹⁾ Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Study on firearms 2015 — A Study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* (Étude sur les armes à feu, 2015 — Étude sur la nature transnationale, les circuits et le modus operandi du trafic d'armes à feu).

1.6. Le CESE fait valoir que l'Europe pourrait envisager de suivre l'exemple des Australiens et des Britanniques en mettant en place un programme de rachat d'armes, ce qui permettrait de retirer de la circulation des milliers d'armes. Bien que la relation directe entre la quantité d'armes en circulation et le nombre de délits ne soit pas prouvée, il est cependant probable, statistiquement, que moins de crimes seraient commis, moins d'accidents se produiraient et moins d'armes tomberaient aux mains des criminels.

1.7. L'évolution technologique de l'impression en 3D est une source de danger, puisqu'elle peut produire des armes, tout aussi létales, sans aucune possibilité de contrôle ni de traçabilité. En outre, ces armes sont majoritairement composées de matériaux qui ne sont pas détectables par les systèmes de sécurité traditionnels. Il est urgent d'inscrire cette question à l'ordre du jour des programmes nationaux de sécurité afin que, d'une manière concertée, des mesures préventives puissent être prises contre la prolifération d'armes létales ne faisant l'objet d'aucun type de contrôle.

2. Contexte de la proposition

2.1. Dans le contexte actuel où la sécurité fait l'objet d'une préoccupation particulière, la Commission entend proposer de modifier la directive 91/477/CEE du Conseil ⁽²⁾ relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, telle que modifiée par la directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾.

2.2. Cette modification s'inscrit dans le cadre du programme européen en matière de sécurité, présenté le 28 avril 2015 et visant à fournir une réponse efficace et coordonnée au niveau européen aux menaces pesant sur la sécurité. Le programme européen en matière de sécurité a permis d'établir que les divergences entre les législations nationales constituent un obstacle à l'efficacité des contrôles et à la coopération des services de police des États membres, et de préconiser une révision de la législation sur les armes à feu ainsi que des règles de neutralisation des armes.

2.3. La directive à l'examen a pour objectif, tout en garantissant la sécurité des citoyens, de faciliter le fonctionnement du marché intérieur des armes à feu, en définissant les règles à adopter tout au long du cycle de vie des armes à feu, depuis leur fabrication jusqu'à leur destruction.

2.4. La directive établit les exigences minimales que tout État membre devrait imposer en ce qui concerne l'acquisition, la détention et le transfert d'armes à feu de chaque catégorie, y compris celles destinées à la chasse et au tir sportif.

2.5. Trois études ont été réalisées sur l'adéquation de la législation en vigueur afin de servir de base à la révision du cadre juridique actuel. Elles ont conclu à la pertinence d'adopter des normes minimales au niveau de l'Union européenne concernant le trafic illicite d'armes et de réviser la directive existante pour:

- harmoniser les règles sur le marquage des armes à feu,
- adopter des normes et procédures communes et imposer l'enregistrement des armes à feu neutralisées,
- élaborer des lignes directrices sur la convertibilité des armes d'alarme ou de signalisation et des répliques,
- promouvoir l'échange de connaissances entre les États membres ainsi que l'élaboration et la maintenance des bases de données relatives à la fabrication, à la possession et à la neutralisation des armes,
- définir une approche commune pour la classification des armes destinées à la chasse ou au tir sportif.

2.6. La Commission a consulté les parties concernées, notamment des représentants d'associations européennes de fabricants d'armes à feu et de munitions en vue d'un usage civil, des participants au commerce civil d'armes, des chasseurs, des collectionneurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et des instituts de recherche. Les États membres et les ONG ont convenu de l'utilité de la directive actuelle pour empêcher que des armes à feu puissent être détournées vers le marché illicite, tandis que les acteurs du secteur privé se sont dits préoccupés par les modifications apportées aux catégories d'armes à feu et leurs conséquences négatives pour les petites et moyennes entreprises.

⁽²⁾ JO L 256 du 13.9.1991, p. 51. Avis du CESE sur la proposition de directive du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO C 35 du 8.2.1988, p. 25).

⁽³⁾ JO L 179 du 8.7.2008, p. 5. Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes» [COM(2006) 93 final — 2006/0031 (COD)] (JO C 318 du 23.12.2006, p. 83).

2.7. Les parties prenantes consultées par la Commission sont d'avis que la réactivation d'armes à feu neutralisées constitue une source non négligeable d'armes destinées à un usage criminel, et considèrent qu'il est prioritaire d'harmoniser les règles de neutralisation pour combattre cette pratique.

2.8. De même, les parties prenantes consultées reconnaissent qu'il est nécessaire de procéder à des échanges d'informations entre États membres, d'harmoniser les définitions et de définir des normes minimales concernant les lignes directrices en matière de neutralisation des armes.

3. Observations générales

Les événements tragiques qui se sont produits récemment ont accéléré le débat sur le commerce et l'utilisation des armes. Sans toutefois que l'on puisse confondre la sécurité des citoyens, de plus en plus menacée par le terrorisme, et la possession d'armes, cette situation nous incite à lutter résolument contre la possibilité de se procurer aisément des armes à feu, à cause de laquelle des groupes radicaux, le crime organisé et des individus perturbés animés par des motifs incompréhensibles disposent encore et toujours des moyens pour perpétrer des crimes barbares. L'on ne peut non plus faire abstraction de la criminalité en général, des suicides et des accidents mettant en cause des armes à feu.

3.1. Les clarifications proposées par la directive à l'examen améliorent sensiblement la directive antérieure et sont, à ce titre, approuvées par le CESE. Ces propositions visent non pas à interdire les armes à feu, mais à harmoniser les normes appliquées en matière d'acquisition et de détention d'armes, tout au long de leur cycle de vie, afin de réglementer le marché et de garantir la sécurité.

Toutefois, le CESE, après avoir consulté les parties intéressées, à savoir notamment les forces de police, les représentants de l'industrie, les commerçants, les utilisateurs, les collectionneurs et les ONG œuvrant dans le domaine de la sécurité des citoyens, estime qu'en égard aux problèmes de sécurité qui continuent de se poser, la législation sur ce thème devrait être plus ambitieuse. La Commission ne peut légiférer dans le seul but d'apporter une réponse immédiate aux événements terroristes récents: elle doit le faire dans l'optique de résoudre la question de la sécurité concernant les armes à feu légales.

3.2. Différentes études ont été menées sur le contrôle des armes. Si d'aucunes indiquent que la restriction des armes réduit la violence⁽⁴⁾, les accidents⁽⁵⁾ et les suicides⁽⁶⁾, d'autres affirment qu'autoriser les citoyens ayant un casier judiciaire vierge et sans problèmes mentaux à détenir des armes diminue la criminalité violente, sans pour autant entraîner une augmentation significative des suicides ou des accidents⁽⁷⁾.

3.2.1. Concernant le contrôle des armes, le cas de l'Australie est exemplaire. Après qu'un homme entré dans un café avec deux armes y a tué 35 personnes et blessé 23 autres, ce pays a lancé, en 1997, une des plus importantes réformes jamais vues concernant les règles sur l'utilisation et la possession d'armes, qui produit des effets tangibles sur la réduction des décès provoqués par l'utilisation d'armes à feu. Il a interdit certains types d'armes, instauré l'obligation de présenter un motif légitime justifiant la possession d'une arme (qui ne peut être la simple autodéfense) et a financé un programme de rachat d'armes par l'État. Cette initiative a permis de retirer de la circulation près de 700 000 armes et, accompagnée des nouvelles restrictions, a fait baisser drastiquement le taux d'homicides par arme à feu⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Hepburn, L.; Hemenway, D., *Firearm availability and homicide: A review of the literature* (Disponibilité des armes à feu et homicide: examen de la littérature sur la question); *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal* (Agressions et comportements violents: un état des lieux), 2004; 9:417-40, cité par la Harvard T.H. Chan School of Public Health, <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>.

⁽⁵⁾ Miller, M., Azrael, D., Hemenway, D., *Firearm availability and unintentional firearm deaths* (Disponibilité des armes à feu et homicides non intentionnels causés par arme à feu); *Accident Analysis and Prevention* (Analyse et prévention des accidents), 2001; 33:477-84, cité par la Harvard T.H. Chan School of Public Health, <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>.

⁽⁶⁾ Miller, M., Hemenway, D., «Gun prevalence and the risk of suicide: A review» (Prévalence des armes à feu et risque de suicide: un état des lieux), dans *Harvard Health Policy Review* (Revue de Harvard sur les politiques de santé), 2001; 2:29-37, cité par la Harvard T.H. Chan School of Public Health, <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>.

⁽⁷⁾ Lott, J. R. Jr., et Mustard, D. B., *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns* (Crime, dissuasion et droit de port d'une arme de poing dissimulée), Faculté de droit de l'université de Chicago, mai 1998.

⁽⁸⁾ Alpers, P., Rossetti, A., et Wilson, M., *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* (Les armes à feu en Australie: nombre total de décès par arme à feu), 2016, Sydney School of Public Health, Université de Sydney, GunPolicy.org, 7 mars, consulté le 10 mars 2016, http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths.

3.2.2. Le programme australien de rachat d'armes par l'État se fonde sur l'idée que la grande disponibilité d'armes à feu favorise le risque que les pulsions meurtrières d'un individu débouchent sur un assassinat de masse.

3.2.3. Après avoir connu des fusillades qui se sont soldées par 15 décès, plus 15 blessés, le Royaume Uni a pris modèle sur l'Australie pour à son tour interdire l'utilisation de certains types d'armes, rendre obligatoire l'enregistrement des armes par leurs propriétaires et financer un programme de rachat. Ces mesures n'ont pas eu la même incidence que le programme australien sur le nombre de décès par arme à feu ⁽⁹⁾.

3.2.4. La dernière grande étude réalisée sur le contrôle des armes, publiée en février 2016, a analysé 130 autres études menées dans 10 pays différents, entre 1950 et 2014 ⁽¹⁰⁾. Les auteurs estiment que, bien qu'il n'ait pas été démontré que les lois restrictives réduisent la violence, les données suggèrent que, dans certains pays, la mise en œuvre d'une législation visant à restreindre l'accès à différents types d'armes est associée à la réduction du nombre de morts par arme à feu. L'application de lois qui restreignent les conditions concernant l'acquisition d'armes à feu (par exemple la vérification des antécédents) ou l'accès aux armes (notamment le stockage) est également liée à une diminution, respectivement, des crimes passionnels et des morts accidentelles d'enfants.

3.3. Prenant ces exemples et ces études en considération, le CESE estime qu'il y a lieu d'observer des règles strictes s'agissant de l'obtention de licence d'utilisation et de port d'arme, de l'acquisition d'armes et de munitions, de l'interdiction de certains types d'armes et de leur neutralisation, voire en ce qui concerne le programme de rachat d'armes par les États membres en vue de leur destruction.

4. Observations particulières

4.1. L'initiative respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité. La forme de la directive sera appropriée, car il est permis de douter que les États membres soient prêts à accepter un règlement.

4.2. La directive à l'examen modifie plusieurs articles de la précédente, en les clarifiant et en introduisant de nouvelles exigences qui améliorent considérablement la version antérieure; le CESE les accueille donc favorablement.

4.3. Le CESE soutient l'introduction d'examens médicaux obligatoires, qui soient de qualité et comprennent des exigences européennes minimales, pour évaluer la santé physique et mentale en vue de l'octroi ou du renouvellement des autorisations d'utilisation et de port d'arme. Cette pratique est déjà adoptée dans certains États membres. Il fait toutefois observer que la directive pourrait également exiger des formations régulières pour la manipulation des armes à feu et prévoir des exigences pour garantir un stockage sûr (notamment en obligeant le stockage des armes dans un coffre spécial, comme cela est déjà le cas dans certains États-membres) ainsi que le transport d'armes et de leurs parties en toute sécurité.

4.4. L'Union européenne s'est montrée capable de légiférer abondamment dans de nombreux domaines. Un bon exemple est le cas de l'industrie automobile qui a été obligée de satisfaire aux exigences de sécurité (en ce qui concerne les occupants et l'environnement) et de réaliser à cette fin d'importants investissements dans la recherche et le développement. Les concepts relatifs au marquage des armes et de leurs parties sont élargis. S'agissant du marquage des projectiles, le CESE suggère qu'à moyen ou à long terme l'on puisse aller encore un peu plus loin en étudiant la possibilité que l'industrie soit amenée à évoluer dans le sens d'un marquage ineffaçable placé à un endroit ne pouvant être détruit à l'utilisation, par exemple à l'intérieur de la munition, de façon à garantir son entière traçabilité. Sachant que c'est normalement le projectile et non l'arme que l'on retrouve sur une scène de crime, ce marquage pourrait fournir des informations importantes pour les enquêtes policières.

4.5. En ce qui concerne les bases de données sur les armes à feu, le CESE soutient le nouveau texte qui étend la durée de la tenue des registres jusqu'à la destruction de l'arme à feu. Il s'agit là d'une valeur ajoutée et d'un outil important à des fins de contrôle et d'enquête. La Commission devrait fournir un soutien aux autorités afin de garantir la disponibilité de ces registres en temps réel dans tous les États membres, facilitant l'obtention de preuves et assurant ainsi l'échange rapide et efficace d'informations pour permettre l'identification et la localisation des armes à feu.

⁽⁹⁾ Alpers, P., Wilson, M., Rossetti, A., et Salinas, D., *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* (Les armes à feu au Royaume-Uni: nombre total de décès par arme à feu), 2016, Sydney School of Public Health, Université de Sydney, GunPolicy.org, 23 février, consulté le 10 mars 2016: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths.

⁽¹⁰⁾ Santaella-Tenorio, J., Cerdá, M., Villaveces, A., et Galea, S., *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* (Que savons-nous sur la corrélation entre la législation relative aux armes à feu et les blessures provoquées par ces armes?), publié par Oxford University Press pour la Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

4.6. Sont également incluses dans la catégorie des armes interdites, les armes à feu civiles semi-automatiques «qui ont l'apparence d'une arme à feu automatique». La notion d'apparence n'est pas objective ni suffisante. Il y a lieu d'établir d'abord des critères clairs pour définir quelle est l'apparence permettant d'inclure ces armes dans la catégorie des armes à feu interdites.

4.7. Les armes d'alarme et de signalisation, les armes de spectacle ainsi que les répliques doivent maintenant être considérées comme appartenant à la catégorie C (armes à feu soumises à déclaration). Bien que cette inclusion soit déjà prévue dans certaines législations nationales, le CESE émet des doutes quant à sa pertinence, car, outre le fait que ces armes ne sont pas qualifiées comme «armes à feu» dans le protocole des Nations unies, dans les pays où une telle législation ne prévoit pas encore l'obligation de les déclarer, cette mesure entraînerait des coûts administratifs considérables, pour un type d'armes qui ne se semble pas présenter un risque très significatif pour la sécurité des citoyens.

4.8. Les risques pour la sécurité des citoyens que présentent ces armes ainsi que d'autres, telles que les armes à air comprimé, devraient faire l'objet d'une étude qui évaluerait leur dangerosité et les possibilités de leur transformation en armes de plus grande capacité létale. Cette étude pourrait servir de base à l'introduction de nouvelles règles techniques et juridiques relatives à la sûreté, à la transformation, à la conversion, à la neutralisation et à la destruction des armes.

4.9. Dans une société numérique, il convient de considérer la dangerosité du commerce électronique en matière de transactions d'armes et de munitions. Facebook et Instagram ont annoncé des restrictions concernant la vente d'armes sur leurs réseaux sociaux, en interdisant à leurs utilisateurs de proposer ou d'organiser des transactions d'armes par l'intermédiaire de publications, de groupes de discussion ou de messages personnels. Le CESE estime que, bien qu'il soit prévu que le commerce électronique de certains types d'armes et de munitions soit autorisé pour les armuriers et les courtiers, seules les transactions en face à face devraient être permises, afin de garantir un contrôle strict par les autorités compétentes.

4.10. L'innovation technologique a mené au développement des imprimantes 3D. Les armes ne sont pas restées en marge de cette technologie. Des instructions et des programmes permettant l'impression d'une arme à capacité létale sont rapidement apparus sur l'internet. Sans la moindre législation régissant l'impression d'armes, cette technologie représente une menace réelle à laquelle on n'a pas encore accordé toute l'importance requise. Les pays devront œuvrer ensemble pour traiter cette question, surveiller le réseau, voire contrôler l'achat des matériaux utilisables pour la production de ce type d'arme, et envisager sérieusement l'interdiction de leur production.

4.11. La directive prévoit la possibilité pour les États membres d'autoriser les organismes à vocation culturelle et historique en matière d'armes et reconnus comme tels à pouvoir continuer à détenir dans leur fonds les armes à feu de la catégorie A acquises avant l'entrée en vigueur de la directive, à condition qu'elles aient été neutralisées. Le CESE est favorable à ce que soit envisagé un régime spécial d'application de la directive aux collections déposées dans des musées dont l'activité est dûment reconnue pertinente par les États membres, à condition que la sécurité ou l'ordre public ne soient pas remis en cause. Un tel régime exigerait des règles strictes en matière d'exposition, d'enregistrement, de stockage et de manipulation des armes, mais éviterait la destruction d'armes de catégorie A revêtant une valeur historique importante.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects du droit des sociétés (texte codifié)»

[COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)]

(2016/C 264/10)

Rapporteur: Jorge PEGADO LIZ

Corapporteurs: Roger BARKER et Christophe LEFÈVRE

Le 29 avril 2016, le Conseil a décidé, conformément à l'article 50, paragraphe 1, et à l'article 50, paragraphe 2, point g), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à certains aspects du droit des sociétés (texte codifié)»

[COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)].

La section spécialisée «Marché unique, production, consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 223 voix pour, 2 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE approuve sans réserve l'exercice de consolidation, de codification et donc de simplification du texte de la proposition relative à certains aspects du droit des sociétés [COM(2015) 616 final], qui s'inscrit dans le droit fil de ce qu'il a suggéré à plusieurs reprises dans ses avis.

1.2. Ayant examiné en détail chacun des textes consolidés et chacune des propositions de nouveaux textes codifiés, le CESE peut assurer qu'hormis les détails mentionnés au paragraphe 4.2, il n'a trouvé aucune erreur formelle.

1.3. Le CESE recommande que le tableau de concordance figurant à l'annexe IV soit élaboré avec deux entrées permettant de comparer également les nouveaux articles avec les anciens, et pas seulement les anciens par rapport aux nouveaux.

1.4. Le CESE aurait en outre souhaité un exercice plus ambitieux, qui vise à codifier des aspects qui restent dispersés dans d'autres instruments législatifs, notamment ceux auxquels il est fait référence dans les directives énumérées au paragraphe 4.4.

1.5. Au moment de la révision substantielle du nouveau texte, le Comité aimerait que les propositions qu'il a émises au fil des années, à propos de chacune des directives faisant l'objet de l'exercice de la Commission, notamment dans les avis cités au paragraphe 4.8, soient prises dûment en considération.

2. Objet et but de la proposition de la Commission

2.1. Dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission [COM(2015) 616 final du 3 décembre 2015], on peut lire:

«L'objet de la présente proposition est de procéder à la codification de la sixième directive du Conseil du 17 décembre 1982 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité et concernant les scissions des sociétés anonymes (82/891/CEE), de la onzième directive du Conseil du 21 décembre 1989 concernant la publicité des succursales créées dans un État membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre État (89/666/CEE), de la directive 2005/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux, de la directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers, de la directive 2011/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant les fusions des sociétés anonymes, et de la directive 2012/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.»

2.2. S'agissant d'une codification, la Commission tient à souligner que «la nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification», ce qui n'empêche pas que cette codification ne s'effectue pas «dans le strict respect de la procédure normale d'adoption des actes de l'Union». Cette constatation justifie l'avis du CESE, même s'il s'agit «d'une procédure accélérée [...] en vue de l'adoption rapide des actes codifiés» comme le prévoit «un accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994» entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, lequel est toujours en vigueur et renforcé par le dernier accord interinstitutionnel conclu entre ces mêmes institutions ⁽¹⁾.

2.3. En effet, le but poursuivi avec cet exercice de compilation, de systématisation et de codification du droit européen des sociétés est de rendre les normes de l'Union européenne qui régissent ce domaine du droit plus simples à interpréter, à transposer, à appliquer et à mettre en œuvre.

2.4. Dans pléthore de ses avis, le CESE a suggéré, recommandé et demandé que les efforts du législateur européen aillent dans ce sens, efforts qu'il a toujours soutenus. Le CESE ne peut donc qu'être absolument d'accord avec l'exercice entamé par la Commission dans cette proposition, notamment parce qu'il s'agit d'un domaine où la simplification est bénéfique pour tous: les entreprises, les travailleurs, les consommateurs et les citoyens en général, mais aussi, et en particulier, les magistrats, les avocats, les notaires et, d'une façon générale, tous les professionnels qui font de l'application du droit des sociétés leur métier.

3. Origine et développement du droit des sociétés dans l'Union européenne

3.1. Dans le traité original de Rome de 1957, fondateur de la Communauté économique européenne, on trouve les bases juridiques d'un droit des sociétés embryonnaire, se limitant aux articles 48 CEE à 66 CEE. L'idée d'un rapprochement des législations nationales sur certains aspects du droit des sociétés n'apparaît qu'avec le traité signé à Maastricht le 7 février 1992, en particulier dans la nouvelle rédaction des articles 94 à 97 (issus de l'Acte unique européen) sur le rapprochement des législations en vue de la réalisation du marché unique, ainsi que dans la nouvelle rédaction des articles 39 CE à 55 CE (qui remplacent les anciens articles 48 CEE à 66 CEE).

3.2. C'est ainsi que, à partir de la première directive 68/151/CEE du Conseil du 9 mars 1968, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 65 du 14.3.1968, p. 8), des dizaines de directives, de règlements et de recommandations ont essayé de «réglementer» certains aspects du droit des sociétés en Europe qui relèvent de la réalisation d'un marché unique, soit en rapprochant les droits nationaux, soit en essayant d'harmoniser ces droits, mais sans jamais prétendre réaliser un véritable «code unifiant» le droit des sociétés en Europe.

3.3. L'exercice auquel se livre la Commission avec la présente proposition n'a même pas l'ambition de codifier toutes les directives qui ont trait aux différents aspects du droit des sociétés. En effet, il ne se penche que sur les aspects faisant l'objet des six directives suivantes:

- la sixième directive 82/891/CEE du Conseil du 17 décembre 1982 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g) du traité et concernant les scissions des sociétés anonymes,
- la onzième directive 89/666/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 concernant la publicité des succursales créées dans un État membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre État,
- la directive 2005/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux,
- la directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers,
- la directive 2011/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant les fusions des sociétés anonymes,

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>.

- la directive 2012/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

3.4. Cet exercice a été accompli sur la base d'une consolidation préalable du texte, dans les 23 langues officielles, des directives 82/891/CEE, 89/666/CEE, 2005/56/CE, 2009/101/CE, 2011/35/UE et 2012/30/UE et des actes qui les ont modifiées, dont la corrélation entre l'ancienne et la nouvelle numérotation est exposée dans un tableau de correspondance qui figure à l'annexe IV de la future directive.

4. Évaluation de la proposition

4.1. Comme indiqué plus haut, le CESE approuve sans réserve l'exercice de consolidation, de codification et donc de simplification du texte résultant de ce travail.

4.2. Ayant examiné en détail chacun des textes consolidés et chacune des propositions de nouveaux textes codifiés, le CESE peut assurer qu'hormis les remarques suivantes, il n'a trouvé aucune erreur formelle:

- la codification du considérant 3 de la directive 2005/56/CE indique «préciser» au lieu de «prévoir»,
- l'article 10, paragraphe 2, de la directive 89/666/CEE n'a pas été codifié dans la proposition de directive,
- dans les considérants 48, 62, 65, 66 et 80, la Commission devrait confirmer si les références faites à certains textes législatifs correspondent en effet aux dernières mesures prises dans les domaines respectifs (par exemple, au considérant 48, la référence à la directive «abus de marché» devrait être remplacée par la référence au règlement «abus de marché» [règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission]),
- le titre du chapitre III devrait spécifier que la publicité dont il s'agit se fait «au bénéfice de la protection des parties tierces»; si, par contre, la publicité dont il est question bénéficie également aux actionnaires, alors à l'article 13, point f), ne devrait-on pas mentionner aussi les directives 2013/24/EU et 2014/95/EU?

4.3. Le CESE recommande que le tableau de concordance figurant à l'annexe IV soit élaboré avec deux entrées permettant de comparer également les nouveaux articles avec les anciens, et pas seulement les anciens par rapport aux nouveaux.

4.4. Le CESE aurait en outre souhaité un exercice plus ambitieux, qui vise à codifier des aspects qui restent dispersés dans d'autres instruments législatifs, notamment ceux auxquels il est fait référence dans les directives suivantes:

- directive 2010/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération,
- directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées,
- directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition,
- directive 2001/86/CE du Conseil du 8 octobre 2001 complétant le statut de la Société européenne pour ce qui concerne l'implication des travailleurs,
- directive 2009/102/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé;
- huitième directive 84/253/CEE du Conseil du 10 avril 1984 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité CEE, concernant l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables,

- septième directive 83/349/CEE du Conseil du 13 juin 1983 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité, concernant les comptes consolidés,
- quatrième directive 78/660/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 fondée sur l'article 54, paragraphe 3 sous g) du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés.

4.5. Dans le programme de travail de la Commission pour 2015 [COM(2014) 910 final], annexe III, paragraphe 45, la Commission avait pourtant également annoncé la codification de la directive 2009/102/CE en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé.

4.6. Le CESE se réjouit d'apprendre que la Commission aurait pris en considération certaines recommandations du groupe de travail traitant de la simplification du droit des sociétés dans le cadre de l'initiative SLIM concernant la simplification des première et deuxième directives dans le domaine du droit des sociétés, dans les directives 2003/58/CE et 2006/68/CE.

4.7. À propos de chacune des directives faisant l'objet de l'exercice de la Commission, le CESE a eu l'occasion de produire des avis qui n'ont pas été toujours pris en considération dans leur entièreté; il souhaiterait aussi que la Commission tienne dûment compte, le jour d'une révision substantielle du nouveau texte, des propositions que le Comité a déjà faites au fil des années, et dont il n'est pas question dans le cadre du présent exercice.

4.8. Il s'agit notamment des avis:

- du 24 septembre 1987, JO C 319 du 30.11.1987, p. 61, rapporteur: M. Jean PARDON,
- du 28 avril 2004, JO C 117 du 30.4.2004, p. 43, rapporteur: M^{me} María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- du 30 mai 2007, JO C 175 du 27.7.2007, p. 33, rapporteur: M^{me} María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- du 25 février 2009, JO C 218 du 11.9.2009, p. 27, rapporteur: M^{me} María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- du 15 juin 2011, JO C 248 du 25.8.2011, p. 118, rapporteur: M. Miklós PASZTOR,
- du 12 décembre 2012, JO C 44 du 15.2.2013, p. 68, rapporteur: M^{me} Lena ROUSSENOVA.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à assurer la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur»

[COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)]

(2016/C 264/11)

Rapporteur: M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Le 8 janvier 2016 et le 21 janvier 2016, respectivement, le Conseil et le Parlement européen 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 (CESE) sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à assurer la portabilité transfrontière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur»

[COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 162 voix pour, 6 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE porte une appréciation positive sur l'initiative qu'a prise la Commission d'aborder la question de la «portabilité transfrontière», laquelle, pour l'essentiel, induit que les utilisateurs et consommateurs de services de contenu audiovisuel qui y accèdent légalement dans leur État de résidence continuent à bénéficier desdits contenus quand ils se rendent temporairement dans un autre État membre de l'Union européenne.

1.2. Le Comité marque également son accord avec le choix de recourir à un règlement pour régir cette portabilité, étant donné qu'il s'agit d'une activité transfrontière. Il apparaît tout aussi logique d'établir une période de sursis à l'entrée en vigueur de la loi (*vacatio legis*), à l'expiration de laquelle les clauses des contrats en cours qui restreignent la portabilité seront réputées inapplicables. À cet égard, le Comité estime qu'un laps de temps de six mois constitue une période raisonnable pour que les fournisseurs de services concernés adaptent leur gamme d'offres à la nouvelle situation.

1.3. Le CESE juge que la notion d'«État membre de résidence» d'un abonné doit être définie clairement, de telle manière que tous les autres pays de l'Union puissent être considérés comme ceux dans lesquels il peut être présent temporairement. La simple référence à la «résidence habituelle», telle qu'elle figure à l'article 2, peut s'avérer insuffisante. C'est pourquoi il serait nécessaire d'invoquer d'autres critères de définition de la situation temporaire, du cadre de vie, etc., en établissant une liste non exhaustive d'indicateurs pour préciser le lien temporel fondé sur la résidence. En tout état de cause, le Comité est d'avis que la portabilité transfrontière doit être garantie dès lors que la qualité de client, de souscripteur ou d'abonné d'un service est présente et que le consommateur s'avère être lié à un État membre et peut être identifié par son adresse de protocole internet (IP), sa connexion à l'internet ou un autre élément indicateur de même nature.

1.4. En ce qui concerne la nature des services portables et des conditions auxquelles ils sont fournis, il est clair que la proposition les couvre tous, qu'ils soient payants ou gratuits, même si, dans ce second cas de figure, il faut que l'État membre de résidence ait été «vérifié». En ce qui concerne notamment les services gratuits, le Comité considère qu'il y a lieu d'assurer la portabilité desdits services lorsque l'État membre de résidence est «vérifiable», c'est-à-dire peut être vérifié, pour autant que cette opération n'induisse pas de coûts supplémentaires pour le prestataire.

1.5. Il conviendrait d'inclure dans le dispositif même du règlement la précision que toute dégradation de l'offre affectant les prestations, le répertoire, l'accessibilité par différents dispositifs ou le numéro des utilisateurs doit être qualifiée de défaillance au regard du service à assurer. De même, il s'impose de garantir également un niveau minimal de qualité d'accès, équivalant au moins à la qualité disponible par les lignes locales qui peut être considérée comme une norme ou une référence dans l'État membre de séjour, le but étant de ne pas encourager des pratiques et conditions abusives de surtarification pour l'accès garanti, classique ou de catégorie «luxe», et ce sans qu'il soit permis de considérer qu'il suffit simplement d'informer l'utilisateur du niveau de qualité dont il disposera. De plus, il y a lieu de mentionner expressément ces obligations non seulement dans les considérants, mais aussi dans le dispositif du règlement.

2. Introduction

2.1. Parmi les orientations politiques de la Commission européenne du 15 juillet 2014, figurait comme priorité n° 2 la création d'un «marché unique numérique connecté», priorité sur la base de laquelle a été adoptée la communication sur «Une stratégie pour un marché unique numérique en Europe»⁽¹⁾. Le CESE a apporté son soutien à ladite priorité⁽²⁾, estimant qu'elle peut imprimer un nouvel élan à une politique numérique dans l'Union européenne.

2.2. Concrètement, la Commission entendait «éviter le blocage géographique injustifié», l'objectif étant que les consommateurs et les entreprises puissent tirer pleinement parti du marché unique en bénéficiant d'un choix étendu et de prix plus bas.

2.3. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) a approuvé récemment une mise à jour des principes directeurs des Nations unies pour la protection des consommateurs (PDNUPC), dans le but de les actualiser à la lumière de l'évolution technologique récente en y incluant le commerce électronique et le secteur que l'on appelle la «consommation numérique», deux domaines dans lesquels il y a lieu de renforcer la protection de la vie privée en ligne et de prendre en compte le principe selon lequel les consommateurs ont le droit d'être protégés de manière équitable.

2.4. Dans le développement de la stratégie pour un marché unique numérique, la Commission a également adopté une communication sur la modernisation des règles relatives aux droits d'auteur, aux contrats de vente en ligne et à la fourniture de contenus en ligne, sujets sur lesquels le CESE va se prononcer.

2.5. C'est également dans ce cadre que s'inscrit la proposition de règlement sur la «portabilité transfrontière», qui consiste en la possibilité, pour le bénéficiaire d'un service de contenu en ligne dans un État donné de l'Union européenne, d'y avoir accès lorsqu'il se rend temporairement dans un autre État membre. Cette portabilité est considérée comme un pas important pour offrir aux utilisateurs un accès plus large aux contenus audiovisuels, que la Commission considère comme un objectif clé pour le développement de la stratégie du marché unique numérique.

2.6. Les difficultés, voire l'impossibilité, à laquelle se heurtent à l'heure actuelle les citoyens européens abonnés à ce type de service pour y accéder en dehors de leur pays, bien qu'ils restent sur le territoire de l'Union européenne, ne sont pas dues à des raisons techniques, mais ont des motifs d'une autre nature; il s'agit d'un blocage géographique qui découle des pratiques de concession de licences des titulaires de droits ou des procédures commerciales des fournisseurs de services. Ont également joué en défaveur de la portabilité transfrontalière les coûts élevés d'itinérance que subissent les consommateurs et les utilisateurs européens, mais dont la fin est proche, grâce à la proposition qui a été adoptée par la Commission.

3. Contenu de la proposition

3.1. La proposition de règlement, telle qu'elle figure à l'article 1^{er} du texte soumis à observations, a pour objet principal de garantir la portabilité transfrontière des contenus en ligne dans le marché intérieur, laquelle signifie que tout utilisateur de l'Union qui reçoit légalement ces contenus dans son pays de résidence peut y accéder également en cas de séjour temporaire dans un autre État membre.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ JO C 71 du 24.2.2016, p. 65.

3.2. L'article 2 reprend différentes définitions relatives à la nature du service et aux acteurs concernés («abonné», «consommateur», «État membre de résidence», «présent temporairement», «service de contenu en ligne» et «portable»). En ce qui concerne les services de contenu en ligne, il est précisé qu'il peut s'agir de services de médias audiovisuels ou de services permettant d'accéder à des œuvres ou à d'autres objets protégés, ou à des transmissions réalisées par des organismes de radiodiffusion. Ces services peuvent être fournis de façon linéaire ou à la demande, avec ou sans rémunération de la part de l'utilisateur.

3.3. L'article 3 de la proposition signale que l'obligation prévue, pour les fournisseurs d'un service portable, de permettre cette portabilité dans d'autres États membres n'implique pas d'y maintenir les niveaux de qualité assurés dans l'État membre de résidence, à moins que le fournisseur ne s'y soit expressément engagé. Il est toutefois tenu d'informer les abonnés sur la qualité de la fourniture qu'il assure.

3.4. En vertu de l'article 4, la fourniture du service soumis à portabilité ainsi que l'accès qui y est donné et son utilisation par l'abonné sont réputés avoir lieu dans l'État de résidence, du point de vue de la réglementation du secteur audiovisuel, de la propriété intellectuelle ou de la protection des données.

3.5. L'article 5 prévoit l'inapplicabilité des dispositions contractuelles contraires à l'obligation de portabilité transfrontière qui existent entre les titulaires de droits et les fournisseurs de services, ainsi qu'entre les prestataires de services et leurs clients. Les titulaires de droits peuvent exiger que le fournisseur du service adopte les moyens nécessaires, pour autant qu'ils soient raisonnables et proportionnés au but recherché, afin de vérifier que ledit service est assuré conformément au règlement.

3.6. L'article 6 indique que le traitement des données personnelles des abonnés doit s'effectuer en conformité avec la législation européenne dans ce domaine [directives du Parlement européen et du Conseil 95/46/CE et 2002/58/CE⁽³⁾].

3.7. L'article 7 prévoit que le règlement s'appliquera non seulement aux contrats conclus après sa date d'entrée en vigueur, mais également, rétroactivement, à ceux qui ont été passés et aux droits qui ont été acquis auparavant, s'ils sont pertinents pour la fourniture du service, l'accès qui y est donné ou son utilisation.

3.8. L'article 8 fixe le délai de mise en œuvre du règlement à six mois après sa publication.

4. Observations générales

4.1. Le Comité porte une appréciation positive sur l'initiative qu'a prise la Commission d'aborder la question de la «portabilité transfrontière», laquelle, pour l'essentiel, induit que les utilisateurs et consommateurs de services de contenu audiovisuel qui y accèdent légalement dans leur État de résidence continuent à bénéficier desdits contenus quand ils se rendent temporairement dans un autre État membre de l'Union européenne.

4.2. Le CESE considère que cette action revêt une grande importance dans le contexte de la stratégie de la Commission visant à établir le marché unique numérique, dans la mesure où elle lève des obstacles à la libre prestation de services et à la libre concurrence entre les entreprises. En outre, étant donné les aspects commerciaux qu'elle comporte, elle est susceptible de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, en facilitant l'intégration des différents groupes de la société civile organisée.

4.3. Dans ce contexte, la proposition de règlement présentée par la Commission le 9 décembre dernier entend supprimer les obstacles à la portabilité transfrontière en obligeant les fournisseurs à l'assurer lorsque le service concerné est fourni légalement et bénéficie de la portabilité sur leur marché national.

4.4. Le choix de l'instrument juridique, en l'occurrence le règlement, serait ainsi justifié par la dimension supra-étatique de l'activité qu'il convient de réglementer et par la nécessité qu'il soit mis en œuvre de la même façon et simultanément dans tous les États membres. La proposition s'inscrit dans le droit fil des dispositions de l'article 56 du TFUE, en vertu duquel sont interdites les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

⁽³⁾ Respectivement, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31, et JO L 201 du 31.7.2002, p. 37.

4.5. Le CESE marque son accord avec le choix du marché intérieur (article 114 du TFUE) comme base juridique, étant donné la portée et la nature intrinsèquement transfrontières des services visés dans la proposition de règlement et la nécessité d'une cohérence avec d'autres politiques de l'Union, notamment en ce qui concerne les aspects culturels (article 167 du TFUE) et la promotion des intérêts des consommateurs (article 169 du TFUE). Il importe dès lors que la proposition soit interprétée conformément aux impératifs du respect de la vie privée et familiale, du droit à la protection des données à caractère personnel, de la liberté d'expression et de la liberté d'entreprise.

4.6. La proposition couvre les contenus qui sont diffusés par des organismes de radiodiffusion ou par des fournisseurs de services de la société de l'information, tant en ligne qu'à la demande, que ce soit par téléchargement, diffusion en mode continu (*streaming*) ou à l'aide de tout autre procédé, qu'il s'agisse de grandes entreprises ou de petites et moyennes entreprises et contre rémunération (abonnement) ou à titre gratuit, dans ce dernier cas, à la condition que soit vérifié l'État de résidence de l'utilisateur enregistré, par exemple au moyen de son adresse de protocole internet (adresse IP) ou de sa connexion à l'internet. Sont exclus du règlement proposé les autres biens et services faisant l'objet d'une transaction transfrontière pour lesquels les contenus strictement audiovisuels sont purement accessoires.

4.7. L'objectif de la proposition de règlement consiste dès lors à satisfaire, de manière plus efficace, les souhaits et les besoins des citoyens dans l'environnement numérique, étant donné que ses dispositions leur permettront de bénéficier, lorsqu'ils se déplacent d'un pays à un autre à l'intérieur de l'Union européenne, des contenus audiovisuels pour lesquels ils disposent d'un droit d'accès. Le texte proposé vise également à concilier le développement du marché des contenus audiovisuels avec le maintien d'un niveau élevé de protection pour les titulaires de droits (droits d'auteur et droits voisins, ainsi que ceux de diffusion de manifestations d'importance majeure et d'information).

4.8. La Commission insiste à cet égard sur les avantages que l'initiative peut produire tant pour les utilisateurs que, à long terme, pour les prestataires de services. Le préambule de la proposition de règlement relève que la portabilité transfrontière ne contribue pas uniquement à promouvoir les intérêts des consommateurs, mais qu'elle présente aussi des avantages de diverses natures, tant pour les titulaires de droits de création, d'interprétation et d'exécution que pour les intervenants qui s'occupent de la reproduction, de la communication au public et de la mise à disposition de contenus audiovisuels, en donnant à chacun d'entre eux une plus grande sécurité juridique et une capacité accrue de répondre aux besoins des utilisateurs.

4.9. En ce qui concerne les prestataires et les titulaires de droits, la Commission, qui est assurément soucieuse de répondre ainsi aux préoccupations exprimées par ces catégories d'acteurs au cours de la période de consultation publique, met tout particulièrement l'accent, en tout état de cause, sur leurs droits et leur activité. Ainsi, elle fait observer que la proposition n'affecte de manière substantielle ni la concession de licences de droits ni les modèles d'entreprises, note qu'en prévoyant l'inapplicabilité des dispositions contractuelles contraaires à l'obligation de portabilité, elle n'oblige pas à renégocier les licences et indique, à l'adresse des diffuseurs de contenu audiovisuel et sportif à forte demande, que la portabilité n'élargit pas la gamme d'utilisateurs du service et n'a aucune incidence en tant que telle sur l'exclusivité territoriale des licences.

4.10. Il conviendrait d'insérer dans le dispositif de la proposition, en l'occurrence dans son article 5, paragraphe 2, la mention qu'en plus d'être raisonnables et proportionnés, les «moyens efficaces» mis en œuvre pour vérifier que le service de contenu en ligne est fourni de manière adéquate doivent respecter les principes et droits sanctionnés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou y être conformes, étant entendu qu'ils devraient être mentionnés expressément.

4.11. La fourniture de services par le truchement de la portabilité transfrontière devient ainsi équivalente à celle qui est effectuée dans le pays de résidence, «ce qui s'apparente à une fiction juridique» pour ce qui concerne les droits d'auteur et droits voisins, la reproduction, la communication publique, la mise à disposition ou la réutilisation, le catalogue de contenus, les dispositifs visés, le nombre d'utilisateurs autorisés et la gamme de fonctionnalités. Il conviendrait de préciser que cette fourniture doit, en tout état de cause, intervenir dans le respect de la neutralité technologique. En outre, il y aurait lieu de clarifier le champ d'application et les définitions de la proposition de règlement, en particulier pour ce qui est de définir le domaine qu'elle couvre. Dans tous les cas, il faut absolument se fonder sur des critères clairs et identifiables, indispensables pour assurer la sécurité juridique et la prévisibilité de la réglementation.

4.11.1. Toutefois,

— cette obligation de portabilité admet des restrictions ou est subordonnée au respect de certaines conditions de proportionnalité lorsqu'il est avéré qu'elle peut induire un coût disproportionné pour les fournisseurs de services. Ainsi, elle n'est pas imposée lorsque le prestataire ne vérifie pas le pays de résidence de l'abonné dans le cadre du service fourni,

- l'obligation de veiller au respect des droits des acteurs qui en détiennent est elle aussi limitée,
- enfin et surtout, la proposition n'exige pas de prendre des mesures qui viseraient à garantir dans le pays de séjour un niveau de qualité pour la fourniture du service de contenu qui serait similaire à celui assuré dans le pays de résidence, sauf si le fournisseur s'y est expressément engagé et étant entendu que ce niveau qualitatif ne doit cependant pas être inférieur à celui qui est disponible par l'intermédiaire d'une ligne locale dans ledit pays de séjour. On fait valoir, en effet, que cette garantie de qualité pourrait infliger des surcoûts disproportionnés aux fournisseurs de services, compte tenu des disparités qui existent entre les États membres si l'on se place du point de vue de la capacité et des infrastructures de télécommunication.

4.12. En ce qui concerne ce dernier point, on fera remarquer que le risque existe d'encourager certains fournisseurs à se livrer à des pratiques abusives dès lors que l'on prévoit tout à la fois, d'une part, une dérogation à l'obligation d'assurer un certain niveau qualitatif et, d'autre part, la possibilité d'offrir des services à valeur ajoutée qui garantissent cette norme de qualité moyennant un supplément de prix. Cette configuration déprécie ou dégrade la qualité du service de base, et réduit pratiquement le contenu au rang de produit de base, tandis que le profit réside dans le prix facturé pour sa fourniture. Il conviendrait, à tout le moins, de faire expressément figurer dans le dispositif même de la proposition de règlement à l'examen la prescription que la qualité offerte pour un service en mode de portabilité ne pourra en aucun cas être inférieure à celle dont l'utilisateur peut bénéficier lorsqu'il y accède par une ligne locale dans son pays de séjour.

4.13. Enfin, il y a lieu de signaler que la Commission entend appliquer le règlement de façon rétroactive. Cette option a pour implication que, lorsqu'elles entravent ou limitent la portabilité, les clauses et conditions des engagements négociés antérieurement par les parties sont réputées nulles et non avenues. En outre, les accords entre lesdites parties pour la mise en œuvre du principe de la portabilité transfrontière sont encouragés.

4.14. Le CESE propose une nouvelle définition, celle des services «partiellement portables», qui devrait s'appliquer aux services en ligne sensibles à la qualité dans les cas où les faiblesses qualitatives de l'internet local empêchent les abonnés d'utiliser un contenu en ligne dans certaines zones. Une application analogue de cette notion est mentionnée à la page 8 de l'analyse d'impact ⁽⁴⁾.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les dérogations applicables aux négociants en matières premières»

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)]

(2016/C 264/12)

Rapporteur: M. John WALKER

Le 12 janvier 2016 et le 18 janvier 2016, 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 (CESE) sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les dérogations applicables aux négociants en matières premières»

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)].

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 224 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE convient de la nécessité de modifier le règlement (UE) n° 575/2013 sur les exigences de fonds propres et approuve les modifications proposées.

1.2. Le CESE compte bien faire connaître en temps utile son avis sur le règlement modifié.

2. Introduction

2.1. Les paragraphes suivants, repris du préambule de la proposition de règlement, expliquent brièvement l'exigence en question.

2.2. Le règlement (UE) n° 575/2013 dispense des exigences en matière de grands risques et de fonds propres les entreprises d'investissement dont l'activité principale consiste exclusivement à fournir des services d'investissement ou à exercer des activités d'investissement portant sur les instruments financiers visés à l'annexe I, section C, points 5, 6, 7, 9 et 10, de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, et auxquels ne s'appliquait pas, au 31 décembre 2006, la directive 93/22/CEE du Conseil (ci-après les «négociants en matières premières»). Ces dérogations s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2017.

2.3. Le règlement (UE) n° 575/2013 exige également de la Commission qu'elle élabore, pour le 31 décembre 2015 au plus tard, un rapport sur le régime approprié de surveillance prudentielle des négociants en matières premières, ainsi qu'un rapport sur un régime approprié de surveillance prudentielle des entreprises d'investissement en général. Le cas échéant, ces rapports seront suivis de propositions législatives.

2.4. L'examen du traitement prudentiel des entreprises d'investissement («examen relatif aux entreprises d'investissement»), parmi lesquelles les négociants en matières premières, est toujours en cours. La fin de cet examen et l'adoption de la nouvelle législation qui pourrait être nécessaire à la suite de celui-ci n'interviendront qu'après le 31 décembre 2017.

2.5. Sous le régime actuel, les négociants en matières premières seront soumis, après le 31 décembre 2017, aux exigences en matière de grands risques et de fonds propres. Cette situation pourrait les contraindre à augmenter considérablement leur montant de fonds propres obligatoires pour poursuivre leurs activités et pourrait, par conséquent, accroître les coûts liés à l'exercice de ces activités.

2.6. La décision d'appliquer aux négociants en matières premières des exigences en matière de grands risques et de fonds propres ne doit pas être motivée par l'expiration des dérogations. Au contraire, cette décision devrait être prise en pleine connaissance de cause, s'appuyer sur les conclusions du réexamen relatif aux entreprises d'investissement et être clairement exprimée dans la législation.

2.7. Il convient par conséquent de proroger le délai d'application des dérogations et de modifier en conséquence le règlement (UE) n° 575/2013.

3. Le point de vue du CESE

3.1. Le CESE prend acte que le règlement à l'examen ne prévoit rien d'autre qu'une modification visant à reculer le délai visé au paragraphe 2.7 ci-dessus, à savoir le 31 décembre 2017, au 31 décembre 2020.

3.2. Le CESE regrette que la Commission n'ait pas été en mesure de respecter les délais impartis, tels qu'exposés au paragraphe 2.4 ci-dessus. Il considère toutefois qu'il convient de définir les exigences prudentielles au moyen d'une analyse et d'un réexamen approfondis. Les dérogations dont disposent actuellement les négociants en matières premières ne devraient pas être supprimées simplement parce qu'un délai arbitraire a été dépassé.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal»

[COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS)]

et la

«Proposition de directive du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur»

[COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS)]

(2016/C 264/13)

Rapporteur: M. Petru Sorin DANDEA

Corapporteur: M. Roger BARKER

Les 9 et 10 février 2016, le Conseil a décidé, conformément aux articles 113 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la:

«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal»

[COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS)]

et la

«Proposition de directive du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur»

[COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS)].

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 28 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 126 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE salue l'initiative de la Commission européenne, qui propose que les normes contenues dans le projet BEPS de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soient mises en œuvre de façon uniforme au niveau des États membres. Elle s'inscrit dans le cadre des efforts de lutte contre le phénomène de la planification fiscale agressive que pratiquent certaines entreprises transnationales et qui contribue à éroder les assiettes fiscales des États membres à hauteur de 50 à 70 milliards d'EUR par an, selon les estimations.

1.2. Le CESE estime qu'afin de garantir la compétitivité des entreprises européennes, l'attrait de l'Union européenne en tant que site d'investissement et la cohérence du système fiscal international, en cette période de lente et fragile relance économique qui suit la crise, il y a lieu que les mesures adoptées s'alignent sur les éléments qui ont déjà été réellement convenus au niveau de l'OCDE et mis en œuvre par les autres partenaires internationaux.

1.3. Pour le Comité, il importe, en la matière, de tout mettre en œuvre pour parvenir à des conditions de concurrence réellement équitables et à un système uniforme, appliqué de la même manière dans tous les États membres. Il est important que le risque de fragmentation soit limité, dans la mesure où il pourrait nuire à l'efficacité des mesures proposées.

1.4. Le CESE estime qu'il conviendrait de ne pas exclure les entreprises du secteur financier du champ d'application de la directive de lutte contre l'évasion fiscale. Le CESE invite la Commission et les États membres à intensifier les négociations internationales dans le cadre d'institutions telles que l'OCDE ou le G20, afin de garantir une mise en œuvre uniforme au niveau de l'Union européenne et de l'OCDE et d'examiner si les règles proposées peuvent également être appliquées à des sociétés financières et, dans l'affirmative, de quelle manière il convient de procéder pour ce faire.

1.5. Le CESE soutient la proposition et suggère que les États membres ne devraient accepter un règlement par versements échelonnés que si le transfert n'a pas pour seul but de réduire la contribution fiscale de l'entreprise concernée.

1.6. Le CESE recommande à la Commission que l'on applique la règle du passage de l'exonération au crédit d'impôt («switch-over») directement à tous les contribuables ayant dégagé des revenus sur des territoires reconnus comme étant des paradis fiscaux.

1.7. Le CESE soutient les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées qui sont énoncées dans la proposition de directive.

1.8. Les opérations de planification fiscale agressive étant essentiellement réalisées par de grandes entreprises transnationales, le CESE estime que les petites et moyennes entreprises (PME) devraient être exclues du champ d'application de la directive de lutte contre l'évasion fiscale et de la directive relative à la coopération administrative.

1.9. Compte tenu des demandes qui émanent des organisations de la société civile pour réclamer une plus grande transparence concernant l'imposition des multinationales, le CESE recommande à la Commission d'inclure dans les dispositions de la directive relative à la coopération fiscale l'obligation pour les États membres de rendre publiques les déclarations sur les résultats financiers qui feront l'objet de l'échange automatique d'informations.

1.10. Le CESE encourage la Commission à achever le processus d'élaboration de la liste des États ou territoires qui refusent de respecter les normes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Il est d'avis que cette liste devrait être assortie de sanctions applicables aux entreprises qui y poursuivront leurs activités.

1.11. Le CESE recommande à la Commission et aux États membres de fixer un délai d'application plus court pour les règles qui visent à ce que les engagements pris lors des négociations menées dans le cadre du processus BEPS de l'OCDE soient mis en œuvre uniformément à travers l'Union européenne.

1.12. Compte tenu de l'incidence qu'elle peut avoir sur le climat des investissements en Europe, le CESE aurait souhaité que la proposition de directive comporte une analyse d'impact, comme le veut la pratique constante pour les propositions préconisant des changements importants.

2. Proposition de la Commission européenne

2.1. En janvier 2016, la Commission européenne a présenté le paquet de mesures contre l'évasion fiscale, qui fait partie du programme ⁽¹⁾ pour une fiscalité des entreprises plus juste, plus transparente et plus efficace.

2.2. Le paquet de mesures comprend une communication chapeau ⁽²⁾ qui expose le contexte politique, économique et international de la lutte contre la planification fiscale agressive ainsi que les principaux instruments suivants: une proposition de directive sur la lutte contre l'évasion fiscale ⁽³⁾, une proposition de directive modifiant la directive relative à la coopération administrative ⁽⁴⁾ (DAC), une recommandation de la Commission sur les conventions fiscales ⁽⁵⁾ et une communication sur une stratégie extérieure de l'Union européenne ⁽⁶⁾ relative à la coopération avec les pays tiers en matière de gouvernance dans le domaine fiscal.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png.

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3. La communication chapeau présente le contexte politique, économique et international du paquet de mesures contre l'évasion fiscale. Celui-ci comporte des mesures visant à transposer des pans du plan d'action de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) ainsi qu'un certain nombre de nouvelles mesures supplémentaires au niveau de l'Union européenne et des États membres.

2.4. La proposition de directive contre l'évasion fiscale établit des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. Ces règles concernent la déductibilité des intérêts, l'imposition à la sortie, une clause de «switch-over», une clause anti-abus générale, les sociétés étrangères contrôlées et un cadre pour lutter contre les dispositifs hybrides.

2.5. La proposition de directive modifiant la directive relative à la coopération administrative comporte des mesures visant à mettre en œuvre l'action 13 ⁽⁷⁾ du plan d'action BEPS de l'OCDE dans les États membres. Ces mesures portent sur l'amélioration du mécanisme d'échange automatique d'informations entre les administrations fiscales des États membres, y compris les informations sur les résultats de fin d'exercice des entreprises multinationales.

2.6. La recommandation de la Commission qui fait partie du paquet de mesures contre l'évasion fiscale vise à renforcer les dispositions des conventions fiscales signées par les États membres afin de contrer les pratiques de planification fiscale agressive.

2.7. La communication de la Commission sur une stratégie extérieure définit un cadre plus strict et plus cohérent pour les relations avec les pays tiers en matière de bonne gouvernance fiscale.

3. Observations générales et spécifiques

3.1. Le CESE estime qu'afin de garantir la compétitivité des entreprises européennes, l'attrait de l'Union européenne en tant que site d'investissement et la cohérence du système fiscal international, en cette période de lente et fragile relance économique qui suit la crise, il y a lieu que les mesures adoptées s'alignent sur les éléments qui ont déjà été réellement convenus au niveau de l'OCDE et mis en œuvre par les autres partenaires internationaux.

Directive sur la lutte contre l'évasion fiscale

3.2. Pour le Comité, il importe, en la matière, de tout mettre en œuvre pour parvenir à des conditions de concurrence réellement équitables et à un système uniforme, appliqué de la même manière dans tous les États membres. Il est important que le risque de fragmentation soit limité, dans la mesure où il pourrait nuire à l'efficacité des mesures proposées.

3.3. La proposition de directive appelle à une mise en œuvre uniforme dans tous les États membres des règles définies dans le plan d'action de l'OCDE sur le BEPS ⁽⁸⁾, qui vise à lutter contre la planification fiscale agressive au niveau mondial. Comme il l'a déjà souligné dans de précédents avis ⁽⁹⁾, le CESE accueille favorablement l'initiative de la Commission et soutient les efforts qu'elle déploie pour lutter contre la planification fiscale agressive pratiquée par certaines multinationales, laquelle contribue à éroder les assiettes fiscales des États membres à hauteur de 50 à 70 milliards d'EUR par an, selon les estimations.

3.4. Le CESE approuve les règles proposées pour limiter la déductibilité des paiements d'intérêts dans le secteur des entreprises. Il importe toutefois que les règles de l'Union européenne soient compatibles avec celles de l'OCDE et leur mise en œuvre aux États-Unis et dans les autres juridictions économiques importantes. Une approche coordonnée au niveau international contribuerait à enrayer les activités de planification fiscale agressive de certaines multinationales qui versent des intérêts «gonflés» à des filiales situées dans des juridictions à faible imposition. Le CESE invite la Commission et les États membres à intensifier les négociations internationales dans le cadre d'institutions telles que l'OCDE ou le G20, afin de garantir une mise en œuvre uniforme au niveau de l'Union européenne et de l'OCDE et d'examiner si les règles proposées peuvent également être appliquées à des sociétés financières.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>.

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>.

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE intitulé «La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale» (JO C 198 du 10.7.2013, p. 34).

3.5. S'agissant des règles sur l'imposition à la sortie, le CESE soutient la proposition et suggère que les États membres ne devraient accepter un règlement par versements échelonnés que si le transfert n'a pas pour seul but de réduire la contribution fiscale de l'entreprise concernée.

3.6. Le CESE recommande à la Commission que l'on applique la règle du passage de l'exonération au crédit d'impôt («switch-over») directement à tous les contribuables ayant dégagé des revenus sur des territoires reconnus comme étant des paradis fiscaux.

3.7. Le CESE soutient les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées qui sont énoncées dans la proposition de directive.

3.8. Compte tenu du préjudice qu'une planification fiscale agressive cause à la base d'imposition des États membres, le CESE recommande que la Commission et lesdits États membres fixent dès que possible un délai concernant la mise en œuvre des dispositions de la directive en lien avec les engagements pris au titre du projet BEPS prévu par les accords de l'OCDE et du G20. Le CESE juge excessive la période de trois ans fixée dans la proposition de directive.

3.9. Compte tenu de l'incidence potentielle sur le climat des investissements en Europe, le CESE aurait souhaité que la proposition de directive comporte une analyse d'impact, comme le veut la pratique constante pour les propositions préconisant des changements importants.

Directive modifiant la directive relative à la coopération administrative (DAC)

3.10. Compte tenu de la gravité des conséquences de la fraude et de l'évasion fiscales, le CESE approuve les règles énoncées par la proposition de directive modifiant la directive sur la coopération administrative. Les déclarations sur les résultats financiers des sociétés font partie des informations faisant l'objet de l'échange automatique d'informations entre les administrations fiscales des États membres, ce qui renforcera l'efficacité de cet instrument visant à lutter contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive.

3.11. Le CESE considère que les déclarations mentionnées dans la proposition de directive devraient s'appliquer uniquement aux grandes entreprises multinationales visées dans la proposition et ne pas être imposées aux PME, sur lesquelles ces déclarations auraient une incidence disproportionnée en termes de coûts. Limiter cette obligation aux entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à un certain montant pourrait se révéler contre-productif et discriminatoire.

3.12. Les modifications formulées dans la proposition de directive visent à promouvoir la transposition uniforme de l'action 13 du plan d'action BEPS de l'OCDE dans l'ensemble des États membres. Le CESE approuve la position de la Commission selon laquelle la lutte contre la planification fiscale agressive ne peut être menée qu'au niveau mondial.

3.13. Compte tenu des demandes répétées émanant des organisations de la société civile qui réclament une plus grande transparence concernant l'imposition des entreprises multinationales, le CESE recommande à la Commission d'inclure dans les dispositions de la directive l'obligation pour les États membres de divulguer les données figurant dans les déclarations qui seront soumises à l'échange automatique d'informations.

Recommandation de la Commission concernant l'utilisation abusive des conventions fiscales

3.14. La recommandation de la Commission vise à transposer les actions 6 et 7 du plan d'action BEPS de l'OCDE, qui proposent de modifier le modèle de convention fiscale en vue de réduire le risque d'abus par des sociétés multinationales.

3.15. Le CESE appuie les deux clauses anti-abus que la Commission propose dans sa recommandation. L'intégration de ces clauses dans les traités signés par les États membres avec d'autres États membres et avec des pays tiers permettra de réduire sensiblement les possibilités que les revenus produits par des entreprises multinationales échappent à l'impôt grâce au chalandage fiscal.

Communication sur une stratégie extérieure pour une imposition effective

3.16. La communication de la Commission définit une stratégie extérieure de l'Union européenne pour assurer une fiscalité efficace des entreprises, compte tenu de la dimension mondiale de l'évasion fiscale et de la planification fiscale agressive. Le CESE souscrit à l'approche adoptée par la Commission.

3.17. La Commission propose de coordonner l'approche des États membres à l'égard des pays tiers en ce qui concerne les questions liées à la transparence fiscale. Le CESE approuve la position de la Commission, étant donné qu'une mise en œuvre parcellaire des normes en matière de bonne gouvernance fiscale par les États membres à l'égard des pays tiers n'a pas donné de résultats convaincants en matière de lutte contre la planification fiscale agressive.

3.18. Compte tenu de l'évolution rapide du contexte fiscal mondial, il convient de mettre à jour les critères de l'Union européenne en matière de bonne gouvernance fiscale. La Commission propose à cet égard une série de nouveaux critères à l'annexe I de sa communication. Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission et encourage le Conseil à approuver ces nouveaux critères.

3.19. Le CESE a appuyé ⁽¹⁰⁾ l'idée d'une liste européenne des juridictions qui refusent d'appliquer les normes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Actuellement, la plupart des États membres disposent de leur propre système de listes et de sanctions s'agissant des transactions financières avec ces juridictions. Le CESE considère qu'une liste de l'Union européenne définissant des critères précis pour identifier les juridictions qui refusent de jouer le jeu ainsi que les sanctions appliquées de manière uniforme par tous les États membres serait un instrument beaucoup plus efficace pour lutter contre l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Aussi le CESE souscrit-il aux mesures présentées par la Commission dans sa stratégie.

Bruxelles, le 28 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Voir avis du CESE sur le paquet «Transparence fiscale» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 64).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Boucler la boucle — Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire»

[COM(2015) 614 final],

la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages»

[COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)],

la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets»

[COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)],

la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets»

[COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)]

et la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques»

[COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)]

(2016/C 264/14)

Rapporteur: M. Cillian LOHAN

Le 2 décembre 2015, le 14 décembre 2015 et le 15 décembre 2015, la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont décidé respectivement, conformément à l'article 192, paragraphe 1, à l'article 114, paragraphe 1, et à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur:

la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Boucler la boucle — Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire» — [COM(2015) 614 final],

la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages» — [COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)],

la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets» — [COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)],

la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets» — [COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)] et

la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques» — [COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)].

La section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 192 voix pour, 4 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) espère que l'ambition nourrie par la Commission de stimuler la transition vers une économie circulaire marquera une première étape vers une évolution du cadre conceptuel dans lequel s'inscrivent les comportements et les pratiques. Il rappelle son opposition au retrait du précédent train de mesures sur l'économie circulaire, publié en 2014.

1.2 Le CESE se réjouit par ailleurs que la Commission ait repris certaines des recommandations qu'il avait formulées au sujet du paquet de mesures de 2014, par exemple l'accent placé sur la phase amont du cycle de vie des produits. Une marge d'amélioration subsiste toutefois en ce qui concerne le niveau d'ambition du train de mesures. Les objectifs du paquet de 2014 préoyaient des avantages économiques et environnementaux supérieurs ⁽¹⁾. Le Comité recommande de rétablir les objectifs du train de mesures de 2014 relatif au traitement des déchets, en s'assurant que ces derniers peuvent être atteints moyennant un rapport coût/efficacité satisfaisant. De manière générale, la temporisation de dix-huit mois ne semble pas justifiée par la portée ou l'ambition du nouveau paquet par rapport au précédent.

1.3 Les politiques relatives à l'économie circulaire devraient garantir la longue durée de vie, la petite échelle, l'ancrage local et la propreté des circuits. Dans certaines activités industrielles bien spécifiques, ceux-ci ont parfois tendance à être longs.

1.4 Les propositions de la Commission ne tiennent pas suffisamment compte des avantages et des risques en matière sociale et dans le domaine du travail qui sont liés à la transition vers une économie circulaire ⁽²⁾. La Commission ne prévoit pas les mesures d'adaptation par l'éducation et la formation de la main-d'œuvre qui s'imposent. Il convient de déterminer quels sont les secteurs et les travailleurs les plus vulnérables, de sorte qu'une panoplie complète de structures de soutien puisse être mise en place à leur profit.

1.5 Le CESE accueille favorablement l'introduction d'une notification obligatoire concernant le recours à des instruments économiques appropriés dans le but de favoriser la réalisation des objectifs en matière de réduction des déchets, même s'il y aurait lieu d'appliquer cette disposition dans un contexte plus large. Il convient de renforcer le recours aux instruments économiques pour encourager la transition et de le rendre plus systématique.

1.6 Le Comité est prêt à étudier la faisabilité d'une plateforme européenne pour l'économie circulaire qui rassemblerait, sous son patronage, des intervenants de la société civile et des acteurs publics, semi-publics et privés qui s'investissent dans le domaine de l'utilisation efficace des ressources. Cette plateforme ouvrirait des possibilités d'échanges et de sensibilisation autour des bonnes pratiques.

1.7 L'éducation sous toutes ses formes et à tous les niveaux est vouée à former une composante essentielle de la transition vers une économie circulaire. Il s'agira notamment de déterminer les besoins en formation des travailleurs qui doivent prendre part à une évolution immédiate et de déterminer les actions devant être menées à plus long terme en vue d'instruire les générations futures.

1.8 La transition vers l'économie circulaire doit produire des résultats pour le monde de l'entreprise. Des mesures de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) ont été exposées dans l'avis NAT/652 ⁽³⁾. L'accès au financement sera un aspect important pour les PME et les entrepreneurs qui souhaiteront tirer parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à eux dans l'espace de l'économie circulaire.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 99.

⁽³⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 99 (en particulier le paragraphe 5).

1.9 La révision prévue de la directive relative à l'écoconception doit tenir compte de l'intégralité du cycle de vie du produit, et notamment des aspects suivants: la durabilité, les possibilités de réparation, la disponibilité et le caractère économiquement abordable des pièces de rechange, ainsi que la divulgation inconditionnelle d'informations sur la réparation et l'entretien par les fabricants. Le CESE met en exergue la nécessité d'appliquer les principes de l'écoconception à l'ensemble des secteurs manufacturiers, ce qui faciliterait une récupération viable, sur les plans technique et économique, des matières premières et des composants des produits lorsque ceux-ci ne sont plus utilisés. L'exemple des biens électroniques, et notamment celui des téléphones mobiles, est souvent cité pour illustrer ce point.

1.10 Un étiquetage plus complet est nécessaire afin d'y intégrer l'espérance de vie des produits. Un simple contrôle visant à établir la possible existence d'une obsolescence programmée n'est pas suffisant. Le CESE renouvelle l'invitation qu'il a adressée aux décideurs politiques à envisager l'interdiction totale des appareils pour lesquels la défectuosité est calculée afin de provoquer leur fin de vie ⁽⁴⁾.

1.11 Le meilleur moyen de faire évoluer les comportements consiste à adresser des signaux de prix clairs, en proposant aux consommateurs une offre pratique à des tarifs compétitifs. Les produits et les services qui respectent les principes de la circularité devraient afficher des prix qui soient clairement différenciés en fonction de la disponibilité ou de la rareté des ressources, ou des modalités de leur conception. Ce résultat pourrait être atteint, initialement, au moyen de systèmes de responsabilité élargie du producteur et/ou d'une fiscalité écologique. Le CESE souligne qu'il importe de contrôler la faisabilité de toute nouvelle mesure.

1.12 Si le CESE se félicite de l'introduction d'exigences minimales pour les systèmes de responsabilité élargie du producteur, il juge cependant nécessaire de clarifier davantage les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes tout au long de la chaîne. L'adoption par les États membres de systèmes de responsabilité élargie du producteur devrait être obligatoire.

1.13 Il est nécessaire de mettre au point des mécanismes de soutien pour permettre aux plus pauvres d'accéder à des biens et services de meilleure qualité et dont le coût initial est plus élevé. Ceux-ci pourraient notamment prendre la forme d'un programme de crédit garanti par le gouvernement ou d'un dispositif de financement pris en charge par les fabricants, qui s'appliqueraient exclusivement, à taux réduits, aux produits dotés d'une certaine espérance de vie minimale et conçus de sorte à intégrer tous les éléments de la circularité.

1.14 Certains moyens d'action spécifiques, tels que les systèmes de consignes, ainsi que les systèmes intégrés de gestion, ont démontré leur efficacité et devraient être encouragés dans le cadre du train de mesures. L'application de taux réduits ou d'une exonération de TVA aux activités de réutilisation et de réparation est de nature à inciter les entrepreneurs à s'investir dans ce secteur et à proposer au consommateur des produits à des prix compétitifs, ce qui contribuera à la promotion d'un changement des comportements à grande échelle. Les subventions devraient être réorientées de sorte à soutenir l'utilisation de matières premières secondaires et encourager l'application des principes de l'écoconception dans l'ensemble des secteurs manufacturiers.

1.15 Les pouvoirs publics devraient montrer la voie en recourant à des marchés publics écologiques pour tous les achats de produits et services relevant de leurs compétences. L'offre la plus écologique devrait être l'option retenue par défaut, tout autre choix nécessitant une justification.

1.16 Une collecte séparée des flux de déchets est indispensable pour assurer la circularité. L'obligation d'organiser sans délai une collecte séparée pour les «biodéchets» est un ajout bienvenu. Cette exigence figurant dans la directive devrait être renforcée pour tous les types de collecte séparée, afin de la rendre obligatoire à moins qu'une dérogation spécifique ne soit accordée lorsqu'il existe des contraintes sur le plan de la faisabilité pratique.

1.17 Il ne sera possible de limiter le gaspillage alimentaire qu'en se fixant des étapes à atteindre sur la voie de la réalisation de l'objectif de développement durable n° 2. Il convient de prévoir à l'annexe la mise au point d'un mécanisme permettant de quantifier les pertes et le gaspillage alimentaires, suivant un calendrier précis et en prenant appui sur les travaux déjà réalisés ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 23.

⁽⁵⁾ Voir, par exemple, le projet EU Fusions dans le cadre du septième programme-cadre: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

1.18 Les concepts de l'économie circulaire ne peuvent pas être développés isolément. Il convient d'instituer une instance de surveillance, à l'instar de la plateforme européenne pour une utilisation efficace des ressources, ayant pour mandat de veiller à ce que les autres stratégies sectorielles émanant de la Commission s'accordent avec les principes de l'économie circulaire.

1.19 Il est possible de s'appuyer sur le processus du semestre européen, par l'intermédiaire des recommandations spécifiques par pays, pour garantir l'application des mesures au niveau des États membres et veiller à ce que le rang de priorité soit accordé à la transition vers un modèle d'économie circulaire.

2. Introduction

2.1 Le 2 décembre 2015, la Commission européenne a dévoilé un train de mesures révisé sur l'économie circulaire. Ces propositions comprennent un volet non législatif — avec notamment une communication intitulée «Boucler la boucle — Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire», et un chapitre législatif comportant une série de modifications de la législation européenne existante en matière de traitement et de recyclage des déchets.

2.2 Ces nouvelles propositions remplacent le précédent paquet de mesures que la Commission présidée par M. José Manuel Barroso avait publié en juillet 2014, dans le cadre de l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» de la stratégie Europe 2020. Le nouveau train de mesures contient quelques améliorations — il est notamment plus complet et couvre tous les stades du cycle de vie d'un produit — mais son ambition a été réduite dans certains domaines. Le risque existe que ce paquet de mesures se transforme en une initiative axée sur le recyclage et n'introduise pas les moyens d'action nécessaires pour faire aboutir la volonté d'établir un nouveau modèle économique de circularité. Des taux de recyclage plus élevés ne sont pas synonymes d'une économie plus circulaire. De manière générale, la temporisation de dix-huit mois ne semble pas justifiée par la portée ou l'ambition du nouveau paquet par rapport au précédent.

3. Observations générales

3.1 Le passage d'une économie linéaire reposant sur le modèle «extraire-transformer-utiliser-jeter» à une économie circulaire, où les déchets peuvent devenir une ressource, représente un défi de premier ordre pour l'Europe. Cette évolution permet de rendre l'économie plus durable et de réduire son empreinte environnementale grâce à une meilleure gestion des ressources et à une diminution des prélèvements et de la pollution; elle confère également un avantage concurrentiel aux entreprises grâce à une meilleure gestion des matières premières, tout en rendant l'économie moins dépendante à l'égard de matériaux importés, potentiellement rares et stratégiques; enfin, elle est synonyme de nouveaux débouchés économiques et de nouveaux marchés, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, et donc de création d'emplois au niveau local.

3.2 La prise en compte de la nécessaire transition vers une économie circulaire est la bienvenue. Si l'on veut tirer pleinement parti du potentiel qui s'offre sous la forme de multiples avantages sociaux et économiques, la difficulté consiste à accomplir un changement systémique. Les politiques en faveur d'une économie circulaire devraient faire en sorte que les circuits possèdent les caractéristiques suivantes: durabilité, petite échelle, ancrage local, propreté. La taille des circuits peut toutefois varier. Le modèle de l'économie circulaire privilégie l'utilisation plutôt que la propriété; les systèmes produits-services et les modèles de consommation participative peuvent apporter une contribution très positive à cet égard et le CESE approfondira cet aspect dans deux de ses prochains avis. L'économie circulaire se distingue d'une économie linéaire qui s'efforcerait de réintégrer les déchets dans la production: il s'agit de parvenir à un remaniement complet de l'économie, qui exige une redéfinition des concepts mêmes de responsabilité et de propriété. La mise en œuvre de mutations aussi fondamentales nécessite de prendre en compte l'environnement mondial interconnecté dans lequel évolue le modèle économique actuel. Agir uniquement au niveau régional dans la gestion des questions mondiales est rarement la bonne solution; aussi convient-il de lancer une initiative à l'échelle mondiale.

3.3 Les effets sur l'économie de la transition vers une économie circulaire doivent être étudiés en permanence. Les pratiques professionnelles dépassées étant vouées à l'obsolescence, il convient de distinguer les secteurs les plus affectés et de leur offrir un soutien pour assurer une transition juste et équitable vers une économie circulaire. La question des avantages et des risques qui se posent en matière sociale et dans le domaine du travail doit être examinée ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 99 (en particulier le paragraphe 4).

3.4 Les instruments économiques nécessaires pour conduire la transition font défaut. Le CESE a mis en évidence la nécessité de disposer d'une combinaison d'instruments de marchés et d'instruments réglementaires pour que l'économie soit efficace dans l'utilisation des ressources⁽⁷⁾. L'article 4, paragraphe 3, de la directive 2008/98/CE exige des États membres qu'ils aient recours à des instruments économiques et prévoit un mécanisme de notification après dix-huit mois et un autre au bout de cinq ans. Cette mesure pourrait être renforcée en ajoutant un rapport intermédiaire après trois ans et une recommandation préconisant l'application d'une fiscalité écologique. La mise au point d'instruments ressortissant aux bonnes pratiques dans les États membres devrait être partagée et leur adoption devrait être encouragée dans le cadre du processus du semestre européen.

3.5 La Commission doit apporter des éclaircissements sur la cohérence entre les différents plans d'action élaborés ces dernières années et sur la manière dont ils s'articulent entre eux, sur le plan de la hiérarchie et de la conditionnalité [la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources⁽⁸⁾, le septième programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2020⁽⁹⁾ et le plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire]. Bon nombre des activités proposées dans le nouveau plan d'action avaient déjà été évoquées dans le cadre des initiatives antérieures. Il est essentiel d'évaluer les succès et les échecs des initiatives précédentes.

3.6 Le train de mesures en faveur de l'économie circulaire constitue un pas dans la bonne direction. Une question fondamentale reste cependant en suspens: l'ensemble de ces mesures suffira-t-il à détourner les économies européennes de leur trajectoire de développement actuelle (ce qui augmentera également l'efficacité dans l'utilisation des ressources), au profit d'un modèle authentiquement circulaire, permettant de découpler la prospérité économique de l'utilisation de ressources naturelles (découplage absolu) et de multiplier les avantages sociaux et économiques⁽¹⁰⁾? Le plan d'action doit être adapté pour répondre aux défis systémiques sous-jacents et instaurer un cadre suffisant pour amorcer la transition⁽¹¹⁾.

3.7 Le CESE accueille favorablement l'analyse d'impact qui accompagne les propositions législatives de la Commission relatives aux déchets⁽¹²⁾. Il est pris acte des avantages moindres du train de mesures à l'examen par rapport au paquet qui a été retiré, sur le plan de l'économie, de l'emploi et de la réduction des émissions. Il serait utile d'évaluer le rapport coûts/avantages du plan d'action non législatif afin de déterminer les mesures les plus efficaces et les mieux proportionnées pour accomplir la transition vers une économie circulaire⁽¹³⁾.

3.8 La mise en œuvre est la clé de la réussite. Le CESE demande que soit instituée une instance responsable de la cohérence et de la conditionnalité, à l'image de la plateforme européenne pour une utilisation efficace des ressources⁽¹⁴⁾ qui a contribué au septième programme d'action pour l'environnement et au paquet «Économie circulaire».

3.9 Le Comité prend acte des efforts consentis par la Commission pour associer un large éventail de parties prenantes et d'experts, conformément aux demandes exprimées dans l'avis NAT/652⁽¹⁵⁾. La transition vers une économie circulaire est un processus de longue haleine, qui passe par une appropriation des enjeux à tous les niveaux et dans tous les secteurs. La Commission souligne son intention de faire participer activement les parties prenantes à la mise en œuvre du plan d'action⁽¹⁶⁾; les modalités détaillées de cette participation seront d'une importance cruciale.

⁽⁷⁾ JO C 226 du 16.7.2014, p. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Décision n° 1386/2013/UE.

⁽¹⁰⁾ Fondation Ellen MacArthur, McKinsey, «Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe», p. 32 et 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe

⁽¹¹⁾ Sur les défis systémiques, voir le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement intitulé «L'environnement en Europe: état et perspectives 2015 — Synthèse», 2015, p. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ Propositions de références bibliographiques: Fondation Ellen MacArthur, McKinsey, «Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe», p. 34, tableau 1, publications sélectionnées sur le thème des effets macroéconomiques de l'économie circulaire, notamment le rapport du Club de Rome intitulé «The Circular Economy and Benefits for Society» (octobre 2015, en anglais), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 99 (paragraphe 1.3).

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, p. 24.

3.10 Le Comité réitère la proposition qu'il a avancée dans son avis NAT/652, de promouvoir activement les réseaux d'acteurs de la société civile qui plaident en faveur d'une transition vers l'économie circulaire, ainsi que d'étudier la possibilité de créer et de gérer un forum européen pour l'économie circulaire. Il existe déjà un certain nombre d'enceintes offrant une perspective sectorielle d'ordre technique. Le CESE est bien placé pour fournir un forum visible visant à faciliter la communication d'informations par les principales parties prenantes et leur mobilisation au sujet de l'économie circulaire. Celui-ci pourrait être organisé en collaboration avec la Commission, de sorte à constituer une plateforme de participation transsectorielle et pluripartite. Le CESE dispose déjà d'un forum sur la migration, dont on pourrait s'inspirer du modèle en vue de le reproduire.

3.11 Le rôle joué par les travailleurs dans la transition vers un modèle d'économie circulaire et par la suite, ainsi que dans la création d'emplois de qualité, est fondamental. Le CESE a fait connaître sa position ⁽¹⁷⁾ selon laquelle *en dépit de l'initiative pour l'emploi vert ⁽¹⁸⁾, le paquet de mesures qui a été retiré ne tenait pas suffisamment compte des avantages et des défis spécifiques de l'économie circulaire sur le plan social et économique*. Cette observation reste valable pour le train de mesures de 2015. Une partie de l'aide accordée doit se concentrer sur les industries et les entreprises qui seront pénalisées par la transition, afin de veiller au caractère équitable du processus. Il convient de protéger les travailleurs et de leur permettre de profiter des multiples possibilités ⁽¹⁹⁾ offertes par le nouveau modèle circulaire.

3.12 La pédagogie doit être déployée à tous les niveaux, depuis les écoles primaires jusqu'aux entreprises, en passant par les PME, les investisseurs et les bailleurs de fonds. L'éducation et la formation doivent être reliées au sein d'un programme cohérent qui apporte une réponse aux difficultés sociales et économiques qui ont été constatées. L'éducation sera l'un des éléments moteurs d'un changement des comportements à grande échelle et peut contribuer à faire apparaître une nouvelle génération de consommateurs responsables bénéficiant d'options de consommation correctement tarifées, pratiques, de qualité élevée et éthiques.

3.13 La transition vers l'économie circulaire doit produire des résultats pour le monde de l'entreprise. Des mesures de soutien aux PME ont été exposées dans l'avis NAT/652 ⁽²⁰⁾. L'accès au financement sera problématique pour les PME et les entrepreneurs qui souhaiteront tirer parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à eux dans l'espace de l'économie circulaire. Le Fonds de cohésion, les Fonds structurels et d'investissement européens, le Fonds européen pour les investissements stratégiques, ainsi que les fonds thématiques tels que LIFE et COSME, représentent une source potentielle d'apport de capitaux et devraient dès lors servir de cadre pour proposer des solutions de financement spécifiques.

4. Observations spécifiques

4.1 Production

4.1.1 La révision prévue de la directive relative à l'écoconception ⁽²¹⁾ doit tenir compte de l'intégralité du cycle de vie du produit, et notamment des aspects suivants: la durabilité, l'obsolescence programmée (ou la «durée de vie»), les possibilités de réparation, la disponibilité et le caractère économiquement abordable des pièces de rechange, ainsi que la divulgation inconditionnelle d'informations par les fabricants.

4.1.2 La directive sur l'écoconception ne s'applique actuellement qu'aux produits liés à l'énergie. Dans de précédentes publications ⁽²²⁾, la mobilité, le logement et l'alimentation ont été désignés comme étant à l'origine de 70 à 80 % des incidences néfastes pour l'environnement. Il en ressort que le principe de l'écoconception doit s'appliquer dans tous les secteurs. Il s'agit d'un élément transversal fondamental. Aux fins notamment du développement de PME régionales dans les secteurs riches en nouveaux débouchés, comme la réparation, la réutilisation ou la préparation au réemploi et au recyclage, les matériaux de base doivent être conçus dans l'optique d'usages variés et multiples, de leur démontage et de leur retraitement.

⁽¹⁷⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 99, paragraphe 4, et JO C 230 du 14.7.2015, p. 91, paragraphes 1.5 et 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Parlement européen, «Leasing Society», novembre 2012, étude disponible à l'adresse suivante (en anglais): http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf

⁽²⁰⁾ JO C 230 du 14.7.2015, p. 99 (en particulier le paragraphe 5).

⁽²¹⁾ 2009/125/CE.

⁽²²⁾ COM(2011) 571 final, «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», chapitre 5.

4.1.3 Les systèmes de responsabilité élargie du producteur devraient prendre pleinement en considération l'ensemble des circuits. Il est admis que la réglementation relative à une utilisation rationnelle des matériaux est une affaire plus complexe que celle de l'efficacité énergétique, mais ce défi doit être relevé en adoptant une approche innovante. De nouvelles mesures incitatives en la matière doivent garantir des résultats sous la forme d'une inflexion substantielle des comportements au niveau des producteurs, entraînant à son tour un changement d'attitude des consommateurs. Les fabricants devraient être tenus de communiquer la durée de vie prévue de leurs produits.

4.1.4 Une symbiose sectorielle favorable aux PME, sur la base d'écosystèmes sociaux et économiques locaux et moyennant l'appui de politiques industrielles écologiques à l'échelon régional, devra être soutenue et promue au stade de la concrétisation de la transition. La première phase de la circularité concernera les économies régionales dotées d'une multitude de PME. Le recours accru aux sous-produits industriels en tant que matières premières par d'autres industries contribuera à une utilisation plus efficace des ressources. Les informations concernant la manière dont la Commission fera usage de l'article 5, tel que modifié, de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, en vue d'atteindre cet objectif, sont insuffisantes.

4.1.5 L'économie circulaire pourrait poursuivre son expansion, à un stade ultérieur, pour soutenir la réindustrialisation durable de l'Europe. Le potentiel existe pour l'émergence d'une phase de développement caractérisée par un volet industriel conséquent et fondée sur la normalisation, ce qui pourrait ainsi garantir un modèle efficace et à grande échelle.

4.1.6 Dans une économie authentiquement circulaire, les notions de propriété et de responsabilité revêtent une importance toute particulière. Il convient d'encourager les producteurs à mettre au point des modèles d'entreprise fondés sur la fonctionnalité, qui établissent comme pratiques courantes la location et la vente de biens en tant que services et qui internalisent l'intégralité des coûts. Il s'agit là du lien entre la production de biens et de services pour un modèle circulaire et l'établissement d'une «économie du rendement», dans laquelle les modèles commerciaux tiennent pleinement compte de la rareté des ressources.

4.1.7 Le potentiel qu'offrent les filières de la réutilisation et de la réparation en matière d'activités économiques et de création d'emplois locaux pourrait être mieux exploité grâce à une coopération renforcée avec les fabricants des produits. Une information sur les produits et des pièces de rechange disponibles à un prix abordable, pendant un laps de temps minimal après la commercialisation des articles concernés, sont des éléments importants qui pourraient tout particulièrement contribuer à l'essor des acteurs économiques de la réutilisation et de la réparation. Il convient d'encourager les systèmes permettant, sur la base du volontariat, d'améliorer la coopération en y associant les fabricants, ainsi que les exigences légales relatives à la communication d'informations sur les produits. De même, les acteurs économiques de la réutilisation et de la réparation devraient bénéficier d'un accès facilité aux produits en fin de vie afin de stimuler l'innovation et la création d'emplois dans ce secteur.

4.1.8 Le CESE se félicite que la Commission considère l'obsolescence programmée comme un problème qu'il convient de résoudre. Il est possible de lutter efficacement contre celui-ci en promouvant les modèles commerciaux innovants, axés sur les services et les prestations. Dans un avis antérieur consacré à la consommation durable et à la durée de vie des produits⁽²³⁾, le Comité a invité les décideurs politiques à envisager l'interdiction totale des appareils pour lesquels la défectuosité est calculée afin de provoquer leur fin de vie. Un simple programme de tests dans le cadre d'Horizon 2020, tel que le propose le plan d'action, n'est pas suffisant pour s'attaquer pleinement à ce problème. Le CESE demande à la Commission de présenter rapidement des propositions plus ambitieuses.

4.2 Consommation

4.2.1 Un changement des comportements peut être obtenu en proposant aux consommateurs une offre pratique à des tarifs compétitifs. Les produits et les services qui respectent les principes de la circularité devraient afficher des prix différenciés en fonction de la disponibilité ou de la rareté des ressources, ou des modalités de leur conception. Ce résultat pourrait être atteint, initialement, au moyen de systèmes de responsabilité élargie du producteur et/ou d'une fiscalité écologique. Le CESE souligne qu'il importe de contrôler la faisabilité de toute nouvelle mesure.

4.2.2 Le CESE se félicite de la proposition de la Commission visant à rationaliser les labels verts et à prévenir les allégations écologiques trompeuses. Un étiquetage précis des informations indispensables dont ont besoin les acheteurs leur permettra de prendre plus facilement de meilleures décisions, sur la base de caractéristiques réellement comparables pour un produit donné. Par exemple, payer un prix initial plus élevé pour un appareil de cuisine peut s'avérer le choix le plus économique, dans la durée, en fonction de sa longévité, de sa qualité et de son rendement.

⁽²³⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 23. Voir aussi: agence Sircome, université de Bretagne-Sud et université de Bohême du Sud, *Les effets de l'affichage de la durée d'utilisation des produits*, étude commandée par le CESE, mars 2016.

4.2.3 L'accessibilité et le caractère abordable, pour tous les consommateurs, de l'appareil le plus performant sont problématiques. Il est nécessaire de mettre au point des mécanismes de soutien pour permettre aux plus pauvres d'accéder à des biens et services de meilleure qualité et dont le coût initial est plus élevé. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'un programme de crédit garanti par le gouvernement ou d'un dispositif de financement pris en charge par les fabricants, qui s'appliqueraient exclusivement, à taux réduits, aux produits dotés d'une certaine espérance de vie minimale et conçus de sorte à intégrer tous les éléments de la circularité. L'on pourrait trouver une réponse à ce problème en s'écartant du modèle fondé sur la propriété au profit d'un autre, axé sur la location de produits.

4.2.4 L'option circulaire doit être abordable pour le consommateur. Généralement, un produit de qualité supérieure, doté d'une espérance de vie plus longue, coûte initialement plus cher à l'achat. Il est cependant fréquent que ce handicap de coût finisse par se compenser au cours de la durée de vie et d'utilisation du produit. Une amélioration de l'étiquetage et de l'information, associée à des instruments financiers incitant à offrir une durée de vie prolongée, des composants plus propres et une aptitude renforcée à la réparation et au démontage en vue du réemploi, encouragera l'évolution des comportements.

4.2.5 Le septième programme d'action pour l'environnement prévoit, au point v) de son paragraphe 43, point e), d'instituer un cadre plus cohérent pour la consommation et la production durables et de fixer des objectifs de réduction des incidences globales de la consommation. S'il est fait référence à l'objectif de développement durable des Nations unies n° 12 relatif à une consommation durable, la nécessité de fixer des objectifs qui a été relevée dans ce programme n'a pas trouvé d'écho dans le plan d'action, ni dans l'annexe.

4.2.6 Il convient d'établir un lien entre, d'une part, la réalisation de la transition vers la circularité et, d'autre part, le potentiel de réduction de l'empreinte environnementale de la consommation et de la production offert par la numérisation de l'économie ainsi que le développement de l'usage multiple et de la réparation.

4.2.7 Des choix de consommation responsables passent par une information pertinente du consommateur. Il y a donc lieu de se féliciter de la mise au point d'une méthodologie permettant de déterminer l'empreinte environnementale des produits. La question des essais avait cependant déjà été évoquée dans la feuille de route de 2011 sur une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ⁽²⁴⁾.

4.2.8 Le CESE réclame des objectifs quantitatifs indépendants pour la réutilisation, qui soient distincts de ceux poursuivis en matière de recyclage, eu égard au fait qu'il faut créer les conditions nécessaires pour pouvoir atteindre ces objectifs.

4.2.9 Une nouvelle impulsion donnée aux programmes de réutilisation et de réparation pourrait offrir un bon exemple de l'utilité des instruments économiques. Il convient d'envisager l'application de taux de TVA réduits aux produits qui sont préparés en vue de leur réemploi ou réparés pour être revendus. Cette mesure transformerait la compétitivité des biens réparés, en stimulant l'innovation et l'activité entrepreneuriale dans ce secteur.

4.2.10 Dans le domaine de la consommation collaborative, il convient de tenir compte des points de vue exposés dans les avis antérieurs du CESE ⁽²⁵⁾. Les développements prometteurs fournis par les recherches scientifiques les plus récentes, concernant en particulier les sciences du comportement et le concept de «coup de pouce», devraient être pris en considération, afin d'aider les consommateurs à effectuer des choix plus responsables; le Comité émettra sous peu un avis sur cette question.

4.2.11 Les marchés publics écologiques constituent un important vecteur de promotion d'une consommation durable. Une évaluation de leur part actuelle dans le PIB par rapport à la consommation publique totale est nécessaire. Actuellement, l'option qui est retenue par défaut dans le cadre des marchés publics est celle du prix le plus bas. Il convient de faire de l'offre écologique le choix par défaut, de sorte que pour sélectionner toute autre proposition, il serait nécessaire de faire valoir des circonstances atténuantes et une explication satisfaisante.

⁽²⁴⁾ Chapitre 3.1.

⁽²⁵⁾ JO C 177 du 11.6.2014, p. 1.

4.3 Gestion des déchets

4.3.1 La mise en œuvre appropriée, dans toute l'Union, de la législation européenne existante en matière de déchets, est essentielle. Le CESE se déclare une nouvelle fois favorable à la hiérarchie des déchets et prie instamment toutes les parties prenantes publiques et privées d'en assurer la pleine mise en œuvre.

4.3.2 Le volet législatif du train de mesures en faveur de l'économie circulaire, qui modifie différentes directives relatives aux déchets, a vu son ambition clairement réduite par rapport à la proposition de 2014. Le CESE observe que la proposition de la Commission n'est pas en adéquation avec les objectifs ambitieux en matière de prévention et de recyclage des déchets que le Parlement européen avait appelés de ses vœux en juillet 2015 ⁽²⁶⁾.

4.3.3 Il convient de saluer la proposition d'obliger les États membres à mettre en place des instruments économiques afin de promouvoir la hiérarchie des déchets ⁽²⁷⁾ et à prendre des mesures de prévention des déchets ⁽²⁸⁾. Toutefois, il n'est pas précisé clairement si les États membres devront réviser leurs programmes existants de prévention des déchets à la lumière des nouvelles dispositions ⁽²⁹⁾.

4.3.4 Le CESE considère que l'adoption par les États membres de systèmes de responsabilité élargie du producteur devrait être obligatoire. Il se félicite de l'introduction d'exigences minimales pour les systèmes de responsabilité élargie du producteur, compte tenu des performances très contrastées desdits systèmes dans les différents États membres de l'Union. Ces dispositions pourraient néanmoins être renforcées de sorte à harmoniser davantage les exigences minimales, en clarifiant en particulier les rôles et les responsabilités, y compris financières, des parties prenantes tout au long de la chaîne de valeur. En outre, les législateurs devraient envisager l'introduction d'exigences spécifiques aux systèmes de responsabilité élargie du producteur dans la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages ⁽³⁰⁾, afin d'en renforcer l'efficacité.

4.3.5 Le CESE observe que le Parlement avait réclamé des objectifs en matière de prévention des déchets municipaux, commerciaux et industriels mais que la proposition législative n'en contient aucun.

4.3.6 Les objectifs de recyclage des déchets municipaux et des déchets d'emballage à l'horizon 2030 ont été révisés à la baisse par rapport à la proposition précédente, alors même que le document de travail des services de la Commission qui accompagne le plan ⁽³¹⁾ conclut que des objectifs de recyclage plus élevés sont associés à des avantages financiers, sociétaux et environnementaux supérieurs ⁽³²⁾. Force est de reconnaître que la Commission a mis en place une stratégie de mise en œuvre détaillée, qui tient compte du contexte particulier dans chaque État membre et qui associe les mesures proposées à des instruments financiers, notamment ceux de la politique de cohésion de l'Union européenne ⁽³³⁾.

4.3.7 En l'espace de dix ans, l'Irlande a rapidement progressé puisqu'elle est passée de la mise en décharge dans près de 100 % des cas à la réalisation de l'ensemble de ses objectifs en matière de recyclage. Un plan de prévention des déchets a été mis en place, ainsi que trois plans régionaux relatifs aux déchets. L'Irlande a fait figure de précurseur mondial en introduisant une taxe sur les sacs plastiques, qui a depuis été adoptée un peu partout sur la planète. Des difficultés subsistent toutefois, comme le contrôle presque exclusif des activités de gestion des déchets par le secteur privé ou le remplacement trop fréquent de la mise en décharge par l'incinération. L'Irlande n'en demeure pas moins un modèle probant de ce qu'il est possible d'accomplir rapidement. Cet exemple illustre bien qu'il n'est pas nécessaire de prévoir pour certains États membres une dérogation d'une portée aussi large par rapport aux objectifs à atteindre, et ce, pour cinq années supplémentaires.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Article 4, paragraphe 3, de la directive 2008/98/CE.

⁽²⁸⁾ Article 9 de la directive 2008/98/CE.

⁽²⁹⁾ Article 29 de la directive 2008/98/CE.

⁽³⁰⁾ Directive (UE) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, p. 13, 15 et 17.

⁽³³⁾ Document de travail des services de la Commission, SWD(2015) 260 final.

4.3.8 Une collecte séparée des flux de déchets semble indispensable pour s'assurer que les circuits soient fermés à l'aide de matières premières secondaires de qualité. L'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/98/CE relative aux déchets exige que soient mis en place, d'ici 2015, des systèmes de collecte séparée pour le papier, le métal, le plastique et le verre. La proposition précédente renforçait cette disposition en instaurant une collecte séparée des biodéchets, d'ici 2025 également, en vertu de l'article 25. En lieu et place de ces obligations strictes en matière de collecte séparée, la nouvelle proposition prévoit une disposition non contraignante — et, dans la pratique, moins efficace — exigeant une collecte séparée «lorsque cela est réalisable et souhaitable sur les plans technique, environnemental et économique». Le CESE préconise un renforcement de cette mesure. Étant donné que la nouvelle mesure relative à la collecte séparée des biodéchets entrera en vigueur sans qu'une période de transition adéquate ne soit ménagée, une «clause échappatoire» aussi explicite que celle-ci pourrait avoir pour effet, dans la pratique, que les États membres manquent totalement à la réalisation des ambitions affichées.

4.3.9 Il importe de noter que des taux de recyclage élevés ne suffiront pas à préserver les ressources dans le modèle des produits à circulation rapide, comme les récipients pour boissons en aluminium, dont le cycle de vie entre la production et l'élimination est compris entre trois et six mois⁽³⁴⁾.

4.3.10 Le CESE se félicite des efforts consentis par la Commission pour harmoniser les définitions et les méthodes de calcul afin d'assurer la collecte de données fiables et comparables. Il est essentiel de veiller à ce que les définitions proposées, en particulier celles de la «préparation en vue du réemploi» et du «processus de recyclage final»⁽³⁵⁾, ne créent pas de barrières et/ou d'obstacles à la participation des acteurs économiques concernés à la réutilisation et au recyclage. Ces définitions devraient au contraire refléter fidèlement leurs besoins et les aider à développer leurs activités.

4.4 *Transformer les déchets en ressources*

4.4.1 En se penchant sur les incertitudes liées à la qualité des matières premières secondaires et sur la confusion juridique résultant des interactions entre les actes législatifs relatifs aux déchets, aux produits et aux substances chimiques, la Commission s'attaque à des obstacles majeurs au bon fonctionnement du marché des matières premières secondaires. Elle n'évalue pas les raisons pour lesquelles le véhicule de la directive 2008/98/CE dans sa forme actuelle, à savoir la mise en place de critères déterminant la «fin de la qualité de déchet», ne s'est pas révélé concluant.

4.4.2 Il convient d'opérer la distinction entre, d'une part, la responsabilité relative au fonctionnement des produits et les garanties et responsabilités juridiques qui y sont liées et, d'autre part, celle concernant les composants desdits produits. La première sera un élément moteur du changement des comportements chez les consommateurs, tandis que la seconde est essentielle pour préserver les ressources et éliminer les déchets du système. Dans le cadre d'une responsabilité élargie s'appliquant aux composants des produits, les ressources déjà exploitées continueraient d'avoir un propriétaire, qui non seulement en assumerait la responsabilité mais bénéficierait aussi d'un avantage concurrentiel en vue de leur réutilisation.

4.4.3 Des mesures plus résolues s'imposent pour accroître la demande en matières premières secondaires. La Commission s'était engagée, dans sa feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, à prendre des mesures plus ambitieuses, en envisageant par exemple l'introduction de taux «minimaux de matières recyclées» pour certains produits clés.

4.4.4 Une meilleure utilisation des matières premières secondaires dans la production de nouveaux biens pourrait, elle aussi, donner matière à des partenariats public-privé au niveau de l'Union, à l'instar du partenariat d'innovation européen concernant les matières premières. Certains secteurs en Europe semblent prêts à prendre des engagements en matière d'économie circulaire. Ainsi, l'industrie papetière européenne a récemment annoncé qu'elle allait s'engager à relever le taux de recyclage actuel du papier, qui s'établit actuellement à près de 72 %⁽³⁶⁾.

4.5 *Secteurs prioritaires*

Le CESE prend note de la définition apparemment arbitraire de cinq secteurs prioritaires, ainsi que de l'absence tout à fait remarquable de l'«eau» parmi les priorités.

⁽³⁴⁾ Rapport de l'Agence européenne pour l'environnement sur l'économie circulaire, p. 25.

⁽³⁵⁾ Article 1^{er} de la directive 2008/98/CE.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>

Matières plastiques

4.5.1 Le CESE accueille favorablement l'annonce d'une stratégie sur les matières plastiques devant être mise en place en 2017 et se réjouit de pouvoir bientôt examiner une contribution détaillée à ce sujet.

4.5.2 Cette stratégie devra nécessairement aborder la question de la pollution marine due aux matières plastiques et des objectifs spécifiques devront être fixés dans ce domaine. L'action visant spécifiquement à réduire les déchets marins qui est décrite à l'annexe, dans la lignée des objectifs de développement durable, sera considérablement renforcée par la définition d'un objectif quantifiable dans la stratégie sur les matières plastiques.

4.5.3 L'occasion pourrait également être saisie d'examiner plus particulièrement la question de la propriété et de la responsabilité élargie du producteur en lien avec les matières plastiques. Cette démarche s'avère fondamentale à l'ère géologique dans laquelle nous vivons, l'ère anthropocène, qui devrait faire l'objet d'une reconnaissance officielle à la lumière de la quantité de matières plastiques contenues dans les couches géologiques actuellement en formation.

Déchets alimentaires

4.5.4 Le CESE réfute l'idée qu'il serait trop difficile de mesurer le gaspillage alimentaire et celle selon laquelle il serait prématuré de se fixer un objectif en la matière. Les travaux relatifs à la définition de critères permettant d'évaluer le niveau du gaspillage alimentaire ont déjà été réalisés ⁽³⁷⁾.

4.5.5 Il n'est pas suffisant de faire référence aux seuls objectifs de développement durable pour réduire le gaspillage alimentaire. Il convient de fixer des objectifs intermédiaires ainsi qu'un calendrier pour leur réalisation, afin de pouvoir mesurer les progrès réalisés dans la perspective de l'échéance de 2030, en procédant à des bilans d'étape.

Matières premières critiques

4.5.6 L'exemple souvent cité des téléphones mobiles met en lumière le problème que pose la récupération des matières premières critiques. Un produit aussi omniprésent que celui-ci constituera un baromètre de choix pour mesurer le succès de bon nombre d'aspects traités dans le paquet de mesures en faveur de l'économie circulaire, de l'écoconception à l'obsolescence en passant par la récupération des matières premières critiques.

Construction et démolition

4.5.7 L'option du remblayage doit être supprimée.

4.5.8 Les bâtiments existants doivent être gérés comme des ressources, ce qu'ils sont effectivement, et il convient de mettre en place des stratégies permettant de maximiser la réutilisation et le recyclage des abondantes ressources qu'ils contiennent.

Autres secteurs

4.5.9 L'eau en tant que ressource devrait être une composante importante de l'économie circulaire ⁽³⁸⁾. Le recours à des circuits fermés, la réduction des déchets et l'élimination des substances polluantes forment des aspects essentiels de la gestion des ressources en eau dans un modèle circulaire. Il conviendra d'exposer de manière plus détaillée les modalités permettant d'aboutir à ce résultat.

4.6 Suivi des progrès accomplis dans la réalisation d'une économie circulaire

4.6.1 Dans le précédent paquet sur l'économie circulaire ⁽³⁹⁾, la Commission avait annoncé qu'elle évaluerait la recommandation de la plateforme pour une utilisation efficace des ressources de fixer un objectif général en matière d'utilisation efficace des ressources, à l'occasion de la révision de la stratégie Europe 2020. Il deviendrait ainsi possible d'intégrer cette dimension à des domaines d'action clés. Il convient de publier le résultat de ces évaluations et d'élaborer un système de mesure permettant de suivre le développement de l'économie circulaire.

⁽³⁷⁾ Voir, par exemple, le projet EU Fusions dans le cadre du septième programme-cadre: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

⁽³⁸⁾ Commission européenne, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies*, 2015, p. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, p. 18.

4.6.2 Le processus du semestre européen est un mécanisme existant qui permet de s'appuyer à la fois sur l'analyse spécifique par pays des défis en matière d'investissement et sur les recommandations spécifiques par pays pour exploiter les données tirées de l'examen annuel de la croissance et d'autres bases de données, dans le but de promouvoir la mise en œuvre des initiatives relevant de l'économie circulaire et la transition à partir du modèle linéaire actuel, qui n'est pas durable. Le processus du semestre européen et sa trousse à outils devraient devenir les instruments politiques permettant de guider la mise en œuvre et la promotion de l'économie circulaire. Le «reverdissement» du processus du semestre européen représente un élément fondamental pour atteindre les objectifs fixés. Le CESE demande une évaluation de l'élimination à terme des subventions néfastes pour l'environnement et la formulation d'une recommandation préconisant le recours à des instruments fiscaux pour promouvoir l'économie circulaire, comme l'adoption de taxes environnementales.

4.6.3 La nature transversale de l'économie circulaire requiert la mise en place d'une instance de suivi transsectoriel. Celle-ci devrait être dotée d'un mandat lui permettant d'examiner l'intégration horizontale, mais aussi verticale, nécessaire pour la mise en œuvre du plan d'action.

4.6.4 Afin d'assurer la transition, à l'échelle jugée nécessaire par la Commission, chaque État membre devrait désigner un point de contact spécifique chargé d'établir des rapports sur sa mise en œuvre.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers»

[COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)]

(2016/C 264/15)

Rapporteur: Mário SOARES

Le 29 janvier 2016 et le 4 février 2016 respectivement, la Commission européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 207 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la:

«Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers»

[COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)].

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 223 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'Union européenne a procédé à une intégration et à une libéralisation plus poussées des marchés publics européens lors de la révision de l'accord sur les marchés publics (AMP), au cours des négociations commerciales avec les pays tiers et dans le cadre des accords commerciaux récemment conclus par l'Union européenne. Ces réformes ont abouti à une plus grande ouverture des marchés publics européens aux entreprises des pays développés ou émergents, alors que ces pays n'ont pas répondu à cette ouverture par une offre équivalente et que les entreprises européennes sont toujours confrontées à des pratiques restrictives et discriminatoires dans les pays tiers. Cette ouverture est d'autant plus nécessaire que les marchés publics représentent environ 20 % du produit intérieur brut (PIB) mondial et que, dans le contexte de crise actuel, les investissements publics dans les infrastructures et les marchés de travaux et de fournitures dans les économies développées et émergentes constituent un des leviers essentiels de la croissance économique pour les années à venir.

1.2. Dans plusieurs de ses avis, le CESE s'est prononcé en faveur de l'objectif que s'est fixé l'Union européenne d'une plus grande ouverture des marchés publics de tous les pays à la concurrence internationale. Le Comité a également insisté sur la nécessité d'assurer la simplification des règles de passation des marchés publics, notamment pour les petites et moyennes entreprises (PME), mais aussi sur le respect des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement. Il a en outre demandé, à plusieurs reprises, que les dimensions sociales et environnementales, ainsi que le respect des droits humains fondamentaux et la protection des consommateurs, soient dûment renforcées dans la conduite de la politique commerciale européenne, en conformité avec l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui appelle à plus de cohérence avec les principes et les objectifs de l'Union.

1.3. Le Comité comprend la préoccupation de la Commission qui souhaite assurer une plus grande ouverture des marchés publics aux entreprises européennes dans les pays tiers et est conscient du levier que peut représenter la proposition de règlement modifiée concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union, qui fait l'objet du présent avis.

1.4. Le Comité estime que la proposition de règlement peut constituer un premier pas pour assurer une plus grande ouverture des marchés publics, notamment dans les négociations en cours dans le cadre du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) entre l'Union européenne et les États-Unis ainsi que dans le cadre des négociations d'un accord commercial avec le Japon ou dans celui des négociations d'adhésion de la Chine à l'accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces pays ayant des marchés publics moins ouverts que ceux de l'Union européenne, mais également à l'égard de pays non signataires de l'AMP tels que l'Argentine, le Brésil ou la Russie.

1.5. Cependant, le Comité est conscient des désaccords profonds qui existent au Parlement européen et au Conseil concernant tant la pertinence que l'efficacité de la proposition de règlement.

1.6. Le Comité insiste sur l'absolue nécessité de garantir que la concurrence avec les entreprises des pays tiers dans le cadre de la passation de marchés publics soit libre et non faussée. Le CESE doute cependant que la proposition de règlement actuelle puisse atteindre l'objectif d'ouverture équilibrée des marchés publics dans les pays tiers. Le Comité considère notamment que la nouvelle proposition de règlement manque d'ambition du fait de son champ d'application limité à un simple ajustement de prix pour les contrats dont la valeur est supérieure ou égale à 5 millions d'EUR, et fait observer que seuls 7 % de tous les marchés publics ont une valeur supérieure à 5 millions d'EUR. De même, il estime que la pénalité pouvant atteindre 20 % du prix des offres n'est pas suffisante et doit être examinée au cas par cas. Le Comité suggère d'appliquer des mesures d'ajustement des prix pour les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 2,5 millions d'EUR.

1.7. Le Comité se demande également si l'interdiction faite aux États membres d'appliquer des mesures restrictives allant au-delà de celles fixées par le règlement n'équivaut pas à une libéralisation de facto et sans contrepartie des marchés publics en dessous du seuil de 5 millions d'EUR pour les entreprises des pays tiers. Le Comité plaide dès lors en faveur de la nécessité impérieuse d'une ouverture équilibrée et mutuellement réciproque des marchés publics entre l'Union européenne et les États tiers.

1.8. Le Comité déplore que la proposition de règlement ne contienne aucune référence à l'objectif du développement durable, alors que la Commission a inscrit cet objectif comme un élément important de sa communication «Commerce pour tous» et qu'elle a annoncé à plusieurs reprises qu'elle tiendrait compte du développement durable dans tous les volets pertinents des accords de libre-échange (énergie, matières premières et marchés publics) ⁽¹⁾.

1.9. Le Comité regrette la suppression des articles 85 et 86 de la directive 2014/25/UE par le nouveau règlement, parce que ces dispositions sont ambitieuses et davantage en adéquation avec l'objectif de prise en compte du développement durable, car ils intègrent une dimension sociale relative aux difficultés des entreprises européennes à remporter des marchés publics dans les pays tiers du fait du non-respect des dispositions internationales en matière de droit du travail dans ces pays. Le Comité estime par ailleurs qu'il serait utile de se pencher davantage sur une possible intégration de certains de leurs éléments dans l'actuelle proposition de règlement.

1.10. Le Comité est ainsi d'avis que le règlement doit développer une approche plus ambitieuse concernant la promotion des objectifs de développement durable, de respect des droits fondamentaux et de protection des consommateurs dans la procédure de passation de marchés publics dans les pays tiers. D'après le Comité, le non-respect de ces règles fondamentales peut avoir un impact négatif sur la compétitivité des entreprises européennes, et il considère que la définition de «mesure ou pratique restrictive» de l'article 2 de la proposition doit englober le non-respect de ces règles fondamentales. Le Comité estime également que le rapport que la Commission doit présenter le 31 décembre 2018 au plus tard, et au moins tous les trois ans (article 16 de la proposition), devrait porter non seulement sur l'accès des opérateurs économiques aux procédures de marchés publics dans les pays tiers, mais également sur le respect dans les procédures de passation de marchés dans les pays tiers des règles sociales et environnementales, ainsi que sur le respect des droits humains fondamentaux et sur la protection des consommateurs; les rapports de la Commission sur la mise en œuvre du règlement devra également dûment en tenir compte.

1.11. Le CESE requiert que la proposition actuelle de règlement rappelle l'exigence selon laquelle les entreprises des pays tiers participant à des procédures de marchés publics dans l'Union européenne sont tenues par le respect des dispositions visant à promouvoir le respect du développement durable et le renforcement des dimensions sociales et environnementales ainsi que des droits humains fondamentaux, la protection des consommateurs et l'intégration ou la réintégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, prévues dans les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE sur les marchés publics. Ce respect est essentiel pour une concurrence libre et non faussée sur le marché intérieur.

⁽¹⁾ Voir COM(2015) 497 final.

1.12. Le Comité est tout à fait favorable à la non-application du règlement aux pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables tels que définis par le règlement sur le système des préférences généralisées ⁽²⁾ (ci-après le «règlement SPG»), mais rappelle à la Commission que des mesures complémentaires doivent être prises pour promouvoir la participation des pays les moins avancés et les plus vulnérables aux marchés publics dans l'Union européenne.

1.13. Le Comité approuve également la non-application du règlement aux PME européennes. Il souhaite cependant rappeler à la Commission que les PME ont besoin d'une aide particulière, tant pour accéder à des marchés «transfrontaliers» dans l'Union européenne que pour accéder à des marchés publics dans les pays tiers.

2. Contexte

2.1. Le CESE a été saisi pour avis à la fois par la Commission européenne et par le Parlement européen sur la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers.

2.2. Les dépenses consacrées aux marchés publics sont généralement estimées à environ 20 % du PIB mondial. Dans le contexte de crise actuel, les investissements publics dans les infrastructures et les marchés de travaux et de fournitures dans les économies développées et émergentes constituent probablement un des leviers essentiels de la croissance économique au cours des prochaines années.

2.3. L'Union européenne a progressivement assuré l'intégration de ses marchés publics et les a ouverts grâce à une plus grande libéralisation des marchés publics européens lors de la révision de l'AMP de l'OMC, qui est entré en vigueur en avril 2014, ainsi qu'au cours des négociations commerciales avec les pays tiers [en particulier dans le cadre des accords commerciaux récemment conclus par l'Union européenne (par exemple, les accords UE-Corée, UE-Amérique centrale, UE-Colombie/Pérou, UE-Moldavie, UE-Géorgie, UE-Ukraine)].

2.4. Cependant, les entreprises européennes se heurtent toujours à des pratiques restrictives et discriminatoires dans les pays tiers. Ces pratiques sont dues à plusieurs facteurs:

- certains autres pays signataires de l'AMP (signé par 43 membres de l'OMC) n'ont pas pris des engagements aussi significatifs que l'Union européenne. Ainsi, l'Union européenne a ouvert 80 % de ses marchés publics, alors que les autres pays développés en ont ouvert seulement 20 %. L'Union ouvre ses marchés publics pour un montant de quelque 352 milliards d'EUR aux soumissionnaires originaires des pays parties à l'AMP, alors que les marchés publics au niveau mondial sont fermés à concurrence de plus de 50 % de leur valeur, ce qui conduit à ce que seulement 10 milliards d'EUR d'exportations en provenance de l'Union sont réalisées et que la perte en termes d'exportations est estimée à 12 milliards d'EUR,
- la Chine est toujours en train de négocier son adhésion à l'accord, même si elle s'est déjà engagée à veiller à l'intégrer lors de son adhésion à l'OMC en 2001. La Russie s'est également engagée à entamer des négociations pour adhérer à l'accord dans les quatre ans suivant son adhésion à l'OMC en 2012. L'intégration de la Russie dans l'AMP risque de prendre encore plus de temps que celle de la Chine;
- un certain nombre de grands acteurs, membres du G20 (Argentine, Brésil, Inde), ne souhaitent pas adhérer à l'AMP, et les négociations bilatérales avec ces pays ne risquent pas d'aboutir prochainement.

2.5. Il faut aussi noter qu'un grand nombre de partenaires commerciaux de l'Union européenne maintiennent des préférences pour leurs producteurs ou produits nationaux ou des préférences en faveur des PME (par exemple, le «Buy American Act» aux États-Unis, la «Buy Chinese Policy» en Chine, des marges préférentielles imposées par la loi au Brésil, des préférences nationales au niveau régional en Australie), ce qui exclut de facto les entreprises de l'Union européenne d'une participation à ces marchés publics ⁽³⁾.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil.

⁽³⁾ Avis du Comité économique et social européen sur «Les entreprises publiques des pays tiers dans les marchés publics de l'Union européenne» (JO C 218 du 23.7.2011, p. 31).

2.6. S'agissant des marchés publics ouverts à la compétition dans les pays tiers, les entreprises européennes sont souvent empêchées de participer efficacement aux appels d'offres publics par des obstacles qui «dépassent les frontières» (tels que des règles de certification et de standardisation différentes, les procédures de licence, des procédures non transparentes ou discriminatoires, etc.) et qui sont encore plus complexes et posent davantage de problèmes du point de vue technique dans la mesure où leur identification, leur analyse et leur suppression sont plus longues et où les normes et pratiques les concernant sont restrictives. Cela a déjà été signalé dans un avis précédent du Comité.

2.7. Dans ce contexte compliqué du fait de l'absence de levier pour obtenir une ouverture substantielle des marchés publics dans les pays tiers, l'Union européenne essaie depuis plusieurs années de concevoir un instrument prévoyant la possibilité d'introduire des restrictions en l'absence de réciprocité ou en cas de mesures restrictives et discriminatoires imposées aux entreprises européennes par les pays tiers.

2.8. Il convient néanmoins de faire remarquer que l'Union européenne a disposé et dispose de la possibilité de restreindre l'accès aux marchés publics dans l'Union européenne pour les entreprises des pays qui n'accordent pas un traitement identique à celui que les entreprises de ces pays ont dans l'Union européenne s'agissant des marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Néanmoins, elle ne l'a jamais utilisée. En effet, **la directive 2004/17/CE (révisée par la directive 2014/25/UE qui est entrée en vigueur le 18 avril 2016)** prévoyait la possibilité de rejeter les offres contenant plus de 50 % de produits originaires d'un pays tiers avec lequel l'Union n'a pas conclu d'engagements internationaux (article 58) et la possibilité pour la Commission (article 59) de proposer au Conseil de décider de suspendre ou de restreindre, pendant une période, l'accès aux marchés publics dans l'Union européenne pour les entreprises des pays qui n'accordent pas un traitement identique à celui que les entreprises de ces pays ont dans l'Union européenne, ou pour les pays dans lesquels ces difficultés sont liées au non-respect des normes internationales liées au travail. Ces dispositions ont été reprises dans les articles 85 et 86 de la directive 2014/25/UE.

2.9. De son côté, la directive générale sur les marchés publics **2004/18/CE (révisée par la directive 2014/24/UE)** ne contient pas de dispositions similaires; de ce fait, des pratiques différentes existaient et existent dans les différents États membres quant aux soumissionnaires étrangers ou les offres contenant des produits et services originaires des pays tiers. Dans certains États membres, il y avait une égalité de traitement, dans d'autres, cela dépendait de l'existence ou non d'obligations internationales résultant de l'AMP de l'OMC ou de traités bilatéraux.

2.10. Pour remédier à l'absence de dispositions dans la directive générale sur les marchés publics et au fait que certains pays tiers ne veulent pas ouvrir leurs marchés publics à la concurrence internationale mais profitent d'un accès relativement facile au marché européen, la Commission a fait, en 2012, une proposition de règlement pour introduire une certaine réciprocité dans l'accès aux marchés publics.

2.11. La première proposition de la Commission de 2012 rappelait d'abord le principe général selon lequel, sur le marché intérieur de l'Union européenne, les produits et services étrangers bénéficiant d'engagements de l'Union européenne en matière d'accès au marché sont traités de la même manière que les produits et services originaires de l'Union européenne dans les procédures de passation de marchés; elle étendait en outre ce traitement aux produits et aux services originaires des pays les moins développés.

Pour les produits et services ne bénéficiant pas d'engagements en matière d'accès au marché, la proposition se basait sur deux piliers:

- **le pilier décentralisé (article 6)**, qui permettait à l'entité adjudicatrice de notifier à la Commission son intention de rejeter certaines offres dans lesquelles la valeur des produits et services non couverts par des engagements internationaux représentait plus de 50 % de la valeur totale des produits et services inclus dans l'offre. La Commission pouvait donner son approbation en cas d'existence d'un manque substantiel de réciprocité entre l'Union européenne et le pays dont les produits et services étaient originaires. Elle approuvait également l'exclusion lorsque les produits et services concernés tombaient sous le coup d'une réserve concernant l'accès au marché exprimée par l'Union européenne dans le cadre d'un accord international.

- **Le mécanisme centralisé (articles 8 à 13)**, qui permettait à la Commission de commencer une investigation. Cette investigation pouvait être entamée par la Commission de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre ou d'une partie intéressée pour vérifier l'existence de pratiques restrictives en matière de passation de marchés dans les pays tiers. La Commission pouvait se concerter avec le pays concerné en vue de résoudre ce problème et d'améliorer les conditions d'accès des entreprises de l'Union européenne au marché de ce pays ou, en cas d'échec, imposer des mesures restrictives à caractère temporaire. Ces mesures restrictives pouvaient, en principe, consister ou à exclure certaines offres composées à plus de 50 % de produits ou de services originaires du pays tiers en cause (fermeture du marché européen), ou à appliquer une pénalité financière obligatoire aux produits et aux services proposés originaires du pays tiers en cause. L'enquête de la Commission devait être conclue dans une période de neuf mois. Ce délai pouvait être prolongé de trois mois dans des cas justifiés.

2.12. Le Parlement a adopté son rapport en 2014 ⁽⁴⁾ en exprimant une certaine opposition à la procédure décentralisée. D'après le Parlement, seule la Commission, et non les autorités locales, peut décider d'exclure une offre, parce que le commerce international est une compétence exclusive de l'Union européenne. Il a donc proposé une intégration de la procédure décentralisée dans la procédure centralisée. D'autres points de désaccord ont également été soulevés, tels que l'absence de réciprocité s'agissant du respect des règles sociales et environnementales et des normes de base de l'Organisation internationale du travail (OIT), la non-définition de l'absence de réciprocité substantielle. Le Parlement propose également une présomption de l'absence de réciprocité en cas de non-respect des dispositions internationales en matière de droit du travail. Le Parlement s'est aussi dit préoccupé du fait que le règlement ne défendait pas les règles environnementales et sociales européennes.

2.13. De son côté, la première lecture au Conseil n'a pas abouti à une décision. Une quinzaine d'États membres n'approuvaient pas vraiment la proposition et ont constitué une minorité de blocage. Les plus importants parmi ceux-ci étaient l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, ainsi que certains pays d'Europe orientale. Ils ont exprimé leur crainte qu'un tel instrument soit perçu comme protectionniste au niveau mondial. Les États soutenant la proposition, emmenés par la France, ont obtenu une discussion technique en 2014 et un espoir existait qu'il serait possible d'arriver à un consensus durant la présidence italienne (au deuxième semestre de 2014). Malheureusement cela n'a pas été le cas et la Commission a adopté une proposition révisée en janvier ⁽⁵⁾, avec l'espoir de débloquer la situation au Conseil.

3. Observations générales

3.1. La Commission présente la nouvelle proposition comme visant à corriger certaines conséquences négatives de la précédente. Dans la nouvelle proposition, la Commission supprime la procédure décentralisée qui était critiquée car imposant une grande charge administrative et favorisant une certaine fragmentation du marché intérieur. Elle supprime aussi la possibilité de fermeture totale du marché européen, tout en conservant la possibilité d'imposer, après une enquête de la Commission, des pénalités financières de 20 % aux offres composées à plus de 50 % de produits et de services originaires des pays qui appliquent des pratiques restrictives ou discriminatoires. Cette mesure d'ajustement des prix s'applique uniquement aux marchés dont la valeur estimée est supérieure ou égale à 5 millions d'EUR, ce qui réduirait d'après la Commission le risque de rétorsion des pays tiers. La proposition prévoit également que la mesure d'ajustement des prix ne serait applicable ni aux PME européennes ni aux soumissionnaires ou aux produits originaires de pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables tels que définis par le règlement SPG.

3.2. À différentes occasions, le CESE s'est prononcé en faveur de l'objectif de l'Union européenne d'une plus grande ouverture des marchés publics de tous les pays à la concurrence internationale, mais le Comité a également souligné la nécessité de faire prévaloir les principes de simplification des règles en matière de passation des marchés publics, de transparence, de non-discrimination, d'égalité de traitement, de responsabilité sociale et environnementale, ainsi que le respect des droits fondamentaux ⁽⁶⁾.

3.3. Le Comité comprend la préoccupation de la Commission qui souhaite assurer une plus grande ouverture des marchés publics aux entreprises européennes dans les pays tiers. Le Comité partage également l'avis selon lequel la proposition d'un tel règlement peut être un premier pas dans les négociations sur les marchés publics dans le cadre du PTCI entre l'Union européenne et les États-Unis ainsi que dans le cadre des négociations commerciales avec le Japon et dans celui des négociations d'adhésion de la Chine à l'AMP, ces pays ayant des marchés publics moins ouverts que ceux de l'Union européenne, mais également à l'égard de pays non signataires de l'AMP tels que l'Argentine, le Brésil ou la Russie.

⁽⁴⁾ P7_TA (2014)0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Avis du Comité économique et social européen sur les «Marchés publics internationaux», adopté le 28 mai 2008, rapporteur M. Malosse (JO C 224 du 30.8.2008, p. 32), et avis du Comité économique et social européen sur «Les entreprises publiques des pays tiers dans les marchés publics de l'Union européenne» (JO C 218 du 23.7.2011, p. 31).

3.4. Le CESE doute cependant qu'une fois le règlement adopté, il puisse permettre d'atteindre l'objectif d'ouverture des marchés publics dans les pays tiers. Le Comité considère que la nouvelle proposition de règlement manque d'ambition du fait de son champ d'application réduit; son incidence sur l'ouverture de marchés publics dans les pays tiers est très incertaine et risque également d'être très limitée.

3.5. D'après la Commission elle-même, seuls 7 % de tous les marchés publiés ont une valeur supérieure à 5 millions d'EUR. Ces marchés représentent toutefois 61 % des marchés publics de l'Union européenne en valeur. Cependant, vu que le règlement s'appliquera uniquement aux marchés non couverts par des engagements internationaux de l'Union européenne, il faudrait se demander quelle est la proportion de marchés publics qui sera couverte, surtout après une éventuelle adhésion de la Chine à l'AMP et une éventuelle finalisation des négociations avec les États-Unis et le Japon. Le risque que l'application soit réduite à un très petit nombre de marchés et à un très petit nombre de pays risque de fortement réduire l'intérêt du règlement. Le Comité suggère d'appliquer des mesures d'ajustement des prix pour les marchés dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 2,5 millions d'EUR.

3.6. Il est aussi regrettable qu'il n'y ait, dans la proposition de règlement, aucune référence au développement durable que la Commission met pourtant en évidence dans sa communication «Commerce pour tous» lorsqu'elle dit qu'elle «prendra en compte les considérations relatives au développement durable dans tous les domaines pertinents des accords de libre échange (par exemple, l'énergie et les matières premières, ou les marchés publics)» ⁽⁷⁾. Il est nécessaire que les dimensions sociales et environnementales, ainsi que le respect des droits humains fondamentaux et la protection des consommateurs, soient dûment renforcées dans la conduite de la politique commerciale européenne, en conformité avec l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui appelle à plus de cohérence avec les principes et les objectifs de l'Union.

3.7. Les nouvelles directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE sur les marchés publics et les concessions visent à promouvoir le respect du développement durable et le renforcement des dimensions sociales et environnementales ainsi que des droits humains fondamentaux, la protection des consommateurs et l'intégration ou la réintégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Ce respect est essentiel pour une concurrence libre et non faussée sur le marché intérieur. Le CESE estime qu'il sera utile que la proposition actuelle de règlement rappelle que les entreprises des pays tiers participant à des procédures de marchés publics dans l'Union européenne sont tenues par le respect de ces dispositions.

3.8. La Commission parle en effet des mesures ou pratiques restrictives, mais elle ne fait aucune référence à la difficulté de remporter des marchés publics dans les pays tiers en raison du non-respect par les entreprises concurrentes des règles sociales et environnementales, ainsi que du non-respect des droits humains fondamentaux et de la protection des consommateurs. D'après le Comité, le non-respect de ces règles fondamentales peut avoir un impact négatif sur la compétitivité des entreprises européennes et il considère que la définition de «mesure ou pratique restrictive» de l'article 2 de la proposition doit englober le non-respect de ces règles fondamentales. Le Comité estime également que le rapport que la Commission doit présenter le 31 décembre 2018 au plus tard, et au moins tous les trois ans (article 16 de la proposition), devrait porter non seulement sur l'accès des opérateurs économiques aux procédures de marchés publics dans les pays tiers, mais également sur le respect, dans les procédures de passation de marchés dans les pays tiers, des règles sociales et environnementales, ainsi que sur le respect des droits humains fondamentaux et sur la protection des consommateurs; les rapports de la Commission sur la mise en œuvre du règlement devront également dûment en tenir compte.

3.9. On peut douter du succès de ce nouveau règlement si on regarde la division enregistrée au sein du Conseil et qui est à l'origine de son blocage. En effet, l'élimination du pilier décentralisé pourrait conduire à un nouveau blocage vu, surtout, l'ensemble des autres changements.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité approuve la clarification apportée par l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la proposition de règlement, précisant que les États membres ne peuvent pas appliquer aux opérateurs économiques, aux produits et aux services des pays tiers des mesures restrictives allant au-delà de celles fixées par le règlement. Cela a pour avantage d'apporter plus d'uniformité dans l'application aux opérateurs étrangers des règles européennes en matière de marchés publics. Le Comité se demande cependant si cette interdiction n'équivaut pas à une libéralisation de facto et sans contrepartie des marchés publics européens pour les entreprises des pays tiers en dessous du seuil de 5 millions d'EUR. En effet, actuellement, certains États membres appliquent des restrictions concernant les marchés publics non couverts par des obligations internationales et l'article 85 de la directive 2014/25/UE relative à la passation des marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des services postaux prévoit expressément la possibilité de rejeter les offres qui comportent plus de 50 % de produits originaires des pays avec lesquels l'Union européenne n'a pas conclu d'engagements internationaux. Cet article sera supprimé par le règlement proposé.

⁽⁷⁾ Voir note 1.

4.2. Le Comité approuve entièrement la non-application du règlement aux pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables tels que définis par le règlement SPG (article 4) et, pour que cette exclusion soit effective et puisse bénéficier aux pays les moins avancés et à leurs entreprises, il appelle la Commission à inclure des explications concernant les marchés publics dans l'Union européenne ainsi qu'un lien vers les publications au Journal officiel (TED) dans l'*Export Helpdesk* destiné aux pays en voie de développement, et à assurer l'assistance technique nécessaire aux entreprises des pays en voie de développement qui souhaitent obtenir des informations sur le fonctionnement des règles relatives aux marchés publics dans l'Union européenne.

4.3. Le Comité approuve également la non-application du règlement aux PME européennes (article 5). Il souhaite cependant rappeler à la Commission que les PME ont besoin d'une aide particulière, tant pour accéder à des marchés «transfrontaliers» dans l'Union européenne que pour accéder à des marchés publics dans les pays tiers. Cette approche est compatible avec l'attention particulière qui est accordée aux PME dans la communication de la Commission «Commerce pour tous». Un objectif d'amélioration de l'accès des PME aux marchés publics doit être stipulé dans le cadre du chapitre «PME» du PTCI notamment, ainsi que dans les futurs accords commerciaux comportant de tels chapitres. Le CESE s'est déjà prononcé contre l'établissement des quotas pour les PME dans les marchés publics, sur le modèle du Small Business Act aux États-Unis, mais plaide pour une politique volontariste d'accompagnement de la participation des PME afin de leur permettre d'accéder à un plus grand nombre de marchés publics⁽⁸⁾. Le Comité a aussi déjà indiqué la nécessité d'améliorer la base de données sur l'accès aux marchés de la Commission (*Market access Data base*) afin, d'une part, qu'elle contienne des informations fiables et accessibles sur les appels d'offres, les formalités et les spécificités techniques du cahier des charges qui empêchent de fait une participation dans les pays tiers et, d'autre part, fournisse des bases statistiques et des indicateurs d'impact des phénomènes de distorsion⁽⁹⁾.

4.4. Le Comité comprend la préoccupation de la Commission concernant l'absence d'un instrument juridique lui permettant d'assurer un accès effectif des entreprises européennes aux marchés publics des pays tiers, car le règlement (UE) n° 654/2014 concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international ne s'applique pas en l'absence d'un accord international. Cependant, la procédure d'enquête prévue aux articles 6 à 8 du règlement semble particulièrement lente et dépourvue d'efficacité. D'abord, le Comité exprime ses doutes quant au large pouvoir d'appréciation laissé à la Commission de décider de l'opportunité de mener ou non une enquête. Ensuite, en ce qui concerne la durée de l'enquête; contrairement à ce qu'affirme la Commission, elle n'a pas été réduite dans la nouvelle proposition et reste d'une durée totale possible de douze mois. Cela semble particulièrement long étant donné que dans un grand nombre de cas, et surtout dans les cas où la Commission engagera l'enquête de sa propre initiative, elle dispose déjà d'un certain nombre d'éléments et a souvent déjà abordé le sujet dans l'espace de dialogue existant avec les pays tiers. Le Comité comprend également le fait que l'enquête soit suspendue durant d'éventuelles négociations commerciales. Cependant, étant donné la durée des négociations commerciales et de leur mise en œuvre, il trouve souhaitable de définir un délai de suspension, qui ne doit pas excéder deux ans.

4.5. Le Comité considère que le fait que l'enquête puisse aboutir uniquement à un ajustement du prix de 20 % pour les contrats de plus de 5 millions d'EUR, disposition assortie d'un grand nombre d'exceptions, n'est pas suffisant et prive le règlement de son efficacité.

4.6. Le Comité regrette la suppression des articles 85 et 86 de la directive 2014/25/UE par le nouveau règlement, parce que ces dispositions sont ambitieuses et davantage en adéquation avec l'objectif de prise en compte du développement durable, car elles intègrent une dimension sociale et environnementale. Le Comité estime par ailleurs qu'il serait utile de se pencher davantage sur une possible intégration de certains de leurs éléments dans l'actuelle proposition de règlement.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Avis du Comité économique et social européen sur «Les marchés publics internationaux», adopté le 28 mai 2008, rapporteur M. Malosse (JO C 224 du 30.8.2008, p. 32).

⁽⁹⁾ Voir note 3.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement: État de l'union de l'énergie 2015»

[COM(2015) 572 final]

(2016/C 264/16)

Rapporteur: M. Stéphane BUFFETAUT

Le 18 janvier 2016, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement: État de l'union de l'énergie 2015»

[COM(2015) 572 final].

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 28 avril 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 C'est en février 2015 qu'a été lancé le cadre stratégique pour une union de l'énergie. C'est donc en 2016 que celle-ci commencera à prendre forme. Son origine réside dans les réflexions menées par divers cercles de réflexion ou personnalités européennes autour du concept de communauté européenne de l'énergie, projet porté notamment par l'Institut Jacques Delors et M. Jerzy Buzek. Le Comité économique et social européen (CESE) avait, dès l'origine, apporté son entier soutien à cette initiative

1.2 Le concept ne fut pas reçu très favorablement par nombre d'États membres car il aurait impliqué une révision des traités, procédure pour le moins hasardeuse dans ces temps d'euroscepticisme. Néanmoins, l'idée d'une meilleure coordination des politiques de l'énergie, les nécessités d'une diplomatie énergétique efficace, les impératifs de lutte contre le changement climatique, la dépendance énergétique croissante de l'Union européenne, la nécessité de minimiser les pressions extérieures sur l'approvisionnement, la mise en œuvre de la transition énergétique et l'accompagnement social des secteurs affectés par cette transition plaidaient en faveur d'une initiative menée sur le plan européen. C'est ainsi que naquit l'union de l'énergie, légère sur le plan institutionnel mais visant à l'efficacité par la mise en œuvre de convergences concrètes et d'engagements suivis.

1.3 Il est bon de rappeler que le CESE a soutenu très tôt la démarche en faveur d'une union européenne de l'énergie et, à tout le moins, d'une meilleure coordination des politiques énergétiques ⁽¹⁾, de la diplomatie dans le domaine de l'énergie et de la transition énergétique, tout en soulignant la nécessité d'y associer pleinement la société civile, directement concernée non seulement en tant que consommatrice, mais aussi en qualité d'actrice de la transition énergétique, laquelle ne pourra réussir sans l'implication, voire la mobilisation, de la société civile qui, demain, sera plus encore qu'aujourd'hui productrice d'énergie décentralisée.

1.4 La communication de la Commission entend dresser un premier bilan de neuf mois d'union de l'énergie. Il est évident qu'un tel état des lieux ne peut être que partiel et non réellement significatif étant donné l'importance des enjeux et la profondeur des mutations à engager. Il convient donc de prendre avec précaution les premières indications, qui ne sont que l'amorce d'une politique appelée à être poursuivie avec persévérance, sur la longue durée, avec la coopération des États membres.

⁽¹⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 13, et JO C 82 du 3.3.2016, p. 22.

1.5 Il demeure que le cadre dans lequel cette politique sera poursuivie est connu: engagements pris lors de la COP21, instabilité géopolitique forte dans le domaine de l'énergie, objectifs européens en matière de climat et d'énergie, sécurité d'approvisionnement, efficacité énergétique, décarbonisation des économies européennes, développement des infrastructures, et achèvement du marché intérieur de l'énergie. On le voit, les défis politiques sont immenses et ne sauraient être relevés au moyen d'une simple démarche administrative et réglementaire. Nous avons besoin d'une volonté politique ferme et d'une vision forte mais réaliste et partagée par les États membres, qui tienne compte de la situation économique et des opportunités techniques disponibles, les faits s'imposant à la volonté politique.

1.6 Le CESE accueille favorablement ce premier rapport sur l'état de l'union de l'énergie pour 2015 mais regrette certaines lacunes dans la grille d'analyse de la mise en œuvre de cette initiative. Leur correction renforcerait l'approche que la Commission propose et serait de nature à accroître l'adhésion de la société civile à ce projet, qui implique une transition énergétique susceptible d'être une source d'inquiétude.

1.7 Le Comité considère que les points significatifs d'analyse retenus par la Commission sont pertinents mais devraient être complétés. Dans l'état actuel du texte, il s'agit de:

- la décarbonisation de l'économie,
- la contribution de l'efficacité énergétique à la modération de la demande d'énergie,
- la réalisation d'un marché intérieur de l'énergie,
- la sécurité énergétique, la solidarité et la confiance,
- la recherche, l'innovation et la compétitivité,
- la mise en œuvre de l'union de l'énergie.

Le CESE est d'avis que la dimension sociale de l'union de l'énergie n'est pas suffisamment mise en relief et que cet aspect devrait faire partie des critères d'appréciation de l'union de l'énergie. En effet, cette union devrait, d'une part, avoir un impact favorable en matière de création de nouveaux emplois, de compétitivité et d'innovation, mais pourrait, d'autre part, affecter certains secteurs d'activité, ce qui nécessitera des mesures d'accompagnement social et de formation. Il est important que ces mesures soient préventives afin d'éviter la mise au chômage des personnels concernés et que les formations mises en place anticipent les évolutions à venir du secteur de l'énergie. Il serait donc opportun, pour le prochain rapport annuel, d'inclure cette dimension sociale dans les critères d'appréciation. De même, envisager les conséquences économiques des choix qu'implique la transition énergétique est impératif, d'autant plus que les impacts sociaux sont intimement liés aux conséquences économiques des choix réalisés.

1.8 En ce qui concerne la question de l'efficacité énergétique, la Commission européenne considère qu'elle constituerait en elle-même une source d'énergie. Le CESE recommande fortement de ne pas retenir cette formulation, source de confusion et qui n'est pas exacte sur le plan scientifique car aucune source d'énergie primaire ne pourra jamais être «remplacée» par des économies d'énergie. Cette remarque n'ôte rien au fait que l'efficacité énergétique est en effet un sujet de grande importance pour l'avenir du système énergétique européen. Accroître l'efficacité énergétique dans tous les champs d'utilisation de l'énergie peut être un moyen puissant de diminuer les coûts pour l'économie européenne.

1.9 Le Comité souhaiterait que, outre les partenaires sociaux, la société civile soit également associée au processus de rapport annuel. Les associations de consommateurs, les associations familiales représentatives, les représentants du monde économique, les agriculteurs, les associations environnementalistes, les scientifiques et les chercheurs, bref la société civile, sont pleinement intéressés par cette démarche européenne. C'est la raison pour laquelle le CESE plaide pour la mise en œuvre d'un dialogue européen de l'énergie qui permettrait de mieux associer la société civile à la réflexion et à la mise en place de la politique européenne de l'énergie. Ce dialogue pourrait se structurer à l'occasion du rapport annuel sur l'état de l'union de l'énergie et porter sur les points phares définis pour apprécier sa mise en œuvre.

1.10 S'agissant des données statistiques, le CESE relève que certaines d'entre elles sont assez anciennes, voire inexistantes. Cela implique que des efforts doivent être déployés pour obtenir des États membres des données qui soient plus actuelles, faute de quoi le suivi des effets de la mise en œuvre de l'union de l'énergie sera difficile à réaliser.

1.11 Enfin, le CESE souligne que les procédures administratives de suivi et d'information ne sauraient résumer à elles seules l'union de l'énergie. Elles sont un outil, utile et nécessaire, au service d'une politique dont les objectifs doivent être partagés par les États membres avec le soutien de la société civile.

2. Contenu du document et méthodologie de la Commission européenne

2.1 Le document est d'abord un rapport d'étape destiné à faire le point sur la mise en œuvre de l'union de l'énergie et non un texte politique. Il passe les données recueillies auprès des États membres au crible des critères politiques retenus par la Commission. La méthodologie de la Commission repose donc sur l'analyse et le suivi, au moyen d'indicateurs clés, de la mise en œuvre de l'union de l'énergie. Ce suivi est par définition délicat, car les décisions politiques en matière d'énergie sont tributaires de l'évolution des marchés et des événements géopolitiques auxquels les États membres doivent réagir avec une certaine célérité. Les objectifs de long terme peuvent ainsi être contrariés par les nécessités du court terme et le suivi doit donc s'effectuer sans rigidité.

2.2 Quoi qu'il en soit, la Commission a défini six thèmes, six angles d'analyse stratégiques pour mesurer la mise en œuvre concrète des engagements des États dans la réalisation de cette union de l'énergie:

- la décarbonisation de l'économie,
- la contribution de l'efficacité énergétique à la modération de la demande d'énergie,
- la réalisation d'un marché intérieur de l'énergie pleinement intégré,
- la sécurité énergétique, la solidarité et la confiance,
- une union de l'énergie au service de la recherche, de l'innovation et de la compétitivité,
- la mise en œuvre de l'union de l'énergie.

2.3 C'est donc à l'aune de ces thématiques que la Commission entend fournir une première mesure de la mise en œuvre de l'union de l'énergie.

3. Remarques générales

3.1 En matière de décarbonisation, la Commission estime que l'Union européenne est la plus efficace des grandes économies mondiales en se fondant sur le fait que le PIB global de la zone, entre 1990 et 2014, a augmenté de 46 % et que les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 23 %. Encore faudrait-il mesurer les effets de la crise qui a frappé le monde et tout particulièrement l'Europe, de la langueur économique persistante, de la désindustrialisation de l'Union européenne, sur ces chiffres qui sont peut-être moins flatteurs qu'il n'y paraît!

3.2 La Commission souligne également que l'Union européenne produit plus de la moitié de son électricité sans émissions de gaz à effet de serre. Rappelons que ce résultat ne serait pas possible sans la contribution d'énergies qui sont parfois contestées ou abandonnées dans certains États membres (l'énergie nucléaire ou l'énergie hydroélectrique produite par les barrages, par exemple).

3.3 L'objectif affiché demeure de «délaisser encore davantage le modèle économique reposant sur les combustibles fossiles». À cet égard, la baisse actuelle et la volatilité du prix du pétrole ne sont pas des éléments favorables, même si l'objectif de 20 % d'énergie renouvelable en 2020 semble possible à atteindre. Mais une politique énergétique ne peut être fondée sur une approche négative et restrictive. Le CESE souhaite donc que soit évalué, dans la mesure du possible, le rôle que pourraient jouer dans l'avenir des ressources telles que l'énergie éolienne, l'énergie marine, l'hydrogène, etc., et que leur développement soit soutenu par une politique de recherche et de développement ambitieuse.

3.4 La Commission note que la transition vers des sources d'énergie à faible intensité de carbone nécessitera des investissements considérables. À cet égard, un effondrement continu des prix du pétrole rendrait le coût comparatif de ces investissements encore plus lourd. Ainsi, la mise en œuvre concrète des engagements pris à Paris dans le cadre de la COP sera-t-elle scrutée avec attention.

3.5 Le CESE souligne que les résultats de la COP 21 fournissent pour la première fois les bases d'une protection du climat coordonnée sur le plan mondial et légitiment ainsi les efforts importants consentis par l'Europe qui auraient eu peu d'impact sur le dérèglement climatique mondial si le reste du monde n'avait pas suivi la même voie. Nous pouvons donc suivre la feuille de route européenne dans l'esprit de l'accord de Paris et faire en sorte que chaque État membre puisse apporter sa pleine contribution à la protection du climat en fonction de ses propres capacités.

3.6 La Commission indique qu'elle a mis en place des outils et des instruments qui considèrent l'efficacité énergétique comme une source en elle-même. Le CESE recommande fermement de ne pas utiliser une telle formulation qui est une source de confusion en plus d'être inexacte sur le plan scientifique, aucune source d'énergie primaire ne pouvant être remplacée par des économies d'énergie. Économiser de l'énergie est certes une nécessité mais ne constitue pas une énergie. Il demeure que l'efficacité énergétique est un paramètre important dans le futur système énergétique européen. Améliorer l'efficacité énergétique dans tous les domaines d'utilisation de l'énergie peut s'avérer un moyen puissant de réduction des coûts additionnels pour l'économie européenne. Dans l'idéal, une augmentation de l'efficacité énergétique proportionnelle à l'augmentation des coûts d'une énergie donnée pourrait stabiliser les prix à leur niveau actuel.

3.7 Mais une augmentation significative de l'efficacité énergétique requiert inévitablement des investissements substantiels de la part des consommateurs, des industriels et des organisations publiques (bâtiments, infrastructures, voitures automobiles, etc.). D'une part, la limitation générale des investissements déterminera la vitesse des améliorations. D'autre part, certains secteurs de la société européenne pourront supporter des investissements importants et profiter d'économies considérables, tandis que d'autres seront dans l'impossibilité de le faire. Ceci pourrait creuser un fossé sur le plan économique entre différentes parties de l'Union européenne. Le CESE estime donc qu'il faut prévoir des mesures d'accompagnement pour s'assurer que l'efficacité énergétique bénéficiera à tous.

3.8 La réalisation du marché intérieur de l'énergie nécessitera de nouvelles infrastructures de transport de l'énergie, lignes électriques ou gazoducs. Donc des investissements coûteux. La Commission se félicite à juste titre des progrès accomplis dans ce domaine, tout comme elle se réjouit du lancement du forum de Copenhague, certainement utile pour identifier les problèmes mais qui ne constitue toutefois pas une solution en soi. Un certain nombre d'accords de coopération entre États ont été mis en œuvre, comme ceux conclus entre la Pologne et la Lituanie ou entre la Norvège et la Suède. On sait toutefois qu'il a pu exister des divergences de vue entre certains États membres concernant des projets tels que Nord-Stream, à propos duquel des critiques s'étaient fait entendre en Pologne, dans les pays baltes et en Suède. Il convient donc de veiller à ce que certaines décisions d'investissement ne soient pas en contradiction avec l'esprit de l'union de l'énergie. En outre, certaines décisions politiques peuvent avoir une importance considérable pour les investissements, ce qui implique que ces choix soient déterminés avec un certain recul et pesés avec une prudence scientifique et technique.

3.9 Il convient de souligner que la Commission reconnaît que les consommateurs — particuliers, familles ou entreprises — souhaitent plus de transparence concernant les prix et les coûts de l'énergie qui, de surcroît, doivent s'apprécier en regard de la situation de nos principaux concurrents. Le CESE soutient fermement cette démarche d'information transparente et simple qu'il a souvent réclamée. Néanmoins, à une époque où s'accroît la pauvreté énergétique, il convient de réaffirmer la nécessité du service universel de l'énergie et de disposer d'indicateurs spécifiques sur le rôle que les services d'intérêt économique général peuvent jouer à cet égard. Nos sociétés vivent de l'énergie, qui conditionne notre confort de vie, nos déplacements, nos communications, la vie de nos entreprises. Le CESE souhaite que la société civile soit représentée dans les instances où sont définies, au niveau européen, les conditions de fonctionnement des services universels. Les consommateurs doivent pouvoir participer pleinement à la définition de ce service universel et être en mesure d'en suivre la réalisation pratique.

3.10 Le CESE prend de plus en plus conscience de la nécessité d'entamer, à partir de ce point de vue, une nouvelle discussion sur la libéralisation du marché de la production d'énergie engagée à la fin des années 90. Cette libéralisation s'est accompagnée, de manière insidieuse et sur la base d'arguments généralement pertinents, d'instruments non conformes au marché, tels que des subventions (pour la production durable d'énergie) et des restrictions (par exemple en matière d'émissions de CO₂). Pour les entreprises et les travailleurs du secteur, la sécurité du cadre régissant les investissements est importante, étant donné que des sommes considérables sont en jeu et que la durée du retour sur investissement est longue. L'insécurité résultant des modifications constantes de la politique énergétique n'encourage pas la prise de risques et entrave de ce fait l'innovation technologique favorisant le développement durable dans le secteur européen de l'énergie.

3.11 Pour les citoyens, le succès de l'union de l'énergie se mesurera aussi à des éléments très concrets, notamment le niveau des prix, qui sont d'abord la résultante des taxes sur l'énergie, l'accessibilité aux réseaux, la sécurité d'approvisionnement (éviter les coupures ou les pannes générales), l'information des consommateurs concernant les matériels qu'ils utilisent, qui doit être simple et immédiatement compréhensible (labels énergétiques pour les matériels électroniques ou électroménagers, mesure de consommation pour les automobiles) ⁽²⁾.

⁽²⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 6.

3.12 Il convient aussi de souligner que les salariés des entreprises sont pleinement concernés par les choix réalisés en matière de politique énergétique. La transition énergétique implique des mutations et des changements technologiques. De nouveaux métiers apparaissent, d'autres disparaîtront peut-être par la fermeture ou la réduction de certains types d'exploitation (mines de charbon ou centrales nucléaires). D'autres métiers évoluent ou se transforment, par exemple le couvreur qui pose des tuiles ou des ardoises devra apprendre à poser des panneaux solaires. Il convient donc que soit bien prise en compte, dans la mise en œuvre des différents chapitres de l'union de l'énergie, la nécessité de l'effort de formation à consentir au profit des salariés et des artisans des secteurs concernés directement ou indirectement. Il faudra aussi veiller à conserver des compétences de haut niveau et très précieuses dans la compétition économique (par exemple dans le domaine de l'énergie nucléaire). Mais il faudra aussi anticiper le soutien et le reclassement des salariés qui pourraient perdre leur emploi en raison des mutations qu'implique la transition énergétique. De la même façon, il conviendra d'évaluer en amont les conséquences économiques des choix politiques qui auront été faits, afin de bien en mesurer les effets, notamment dans le contexte d'une concurrence mondiale très vive.

3.13 En ce qui concerne les entreprises elles-mêmes, les objectifs de décarbonisation, d'efficacité énergétique et de modération de la demande devront pleinement tenir compte de la concurrence mondiale, notamment en ce qui concerne les industries à haute intensité énergétique (sidérurgie, aluminium, industrie pneumatique, chimie...). Le secteur des transports pose une difficulté particulière en ce qui concerne les objectifs d'émission de carbone. Tous les modes de transport devront contribuer, en fonction de la quantité de combustibles fossiles qu'ils consomment, à réduire ces émissions. En effet, les techniques disponibles offrent des solutions propres viables pour les trajets courts, et donc, dans la pratique, les trajets urbains. Les longs trajets, hors le transport ferroviaire électrique, sont tributaires des carburants fossiles. Le transfert modal peut contribuer à la décarbonisation, mais il est difficile en Europe. À cette fin, les investissements doivent être mieux ciblés afin d'intégrer différents modes de transport tout en favorisant les moins polluants. L'énergie est aussi une arme géopolitique et la dépendance dans des activités stratégiques est dangereuse sur le plan politique pour les nations concernées mais aussi pour leurs citoyens qui sont salariés, consommateurs, ou chefs d'entreprise. Il conviendra donc d'éviter les délocalisations qui feraient perdre à la fois de la puissance économique, des compétences précieuses et de l'indépendance.

3.14 La sécurité énergétique, la solidarité et la confiance entre les États membres sont des éléments essentiels du succès de l'union de l'énergie dans un monde très instable sur le plan de la géopolitique énergétique. On ne peut que souscrire à l'idée que plus d'efficacité énergétique, plus d'énergies renouvelables et plus d'énergies indigènes contribuent à réduire la dépendance et la vulnérabilité de l'Union européenne. C'est une évidence. Encore faut-il y parvenir dans des conditions économiques soutenables.

3.15 La nécessaire stabilisation des relations diplomatiques de l'Union européenne avec ses partenaires de l'Est, du Sud, du Moyen-Orient et de l'Ouest est un élément de développement et d'indépendance pour l'union de l'énergie. Le CESE estime qu'il est impératif d'avoir une diplomatie énergétique claire et unifiée à l'égard des pays tiers, orientée en fonction des intérêts bien compris de l'Union européenne.

3.16 À très juste titre, la Commission souligne que la recherche et l'innovation sont essentielles si l'on veut accélérer la transition énergétique. À plusieurs reprises, le CESE a souligné l'impérieuse nécessité de coordonner les efforts des États membres dans ce domaine et de lancer des projets communs afin de diminuer les coûts et de mutualiser les résultats de la recherche. C'est certainement par les progrès de la recherche et du développement et par la réglementation que nous pourrions atteindre nos objectifs en matière d'énergie. À cet égard, un des objectifs de l'union européenne de l'énergie devrait être de mobiliser les efforts sur des projets communs et d'éviter une dispersion des moyens contraire à l'efficacité scientifique, technique et économique. Cela nécessite évidemment la mobilisation de fonds, mais il est peu probable que le système d'échange de quotas d'émissions qui fonctionne de façon insatisfaisante aujourd'hui puisse y suffire. Notre système de commerce d'émissions se heurte en effet à un prix bien trop faible des certificats de carbone imputable à l'offre excédentaire de droits disponibles, qui ne permet absolument pas d'atteindre l'objectif recherché de réduction des émissions, et à l'effet induit des subventions à certaines énergies vertes.

3.17 Le CESE soutient l'approche de la Commission en ce qui concerne une participation étroite des partenaires sociaux dans le processus de transition énergétique qui nécessitera évidemment des efforts de formation et d'adaptation à de nouvelles technologies et à de nouveaux métiers. Aucune transition énergétique ne pourra aboutir sans la mobilisation des acteurs de la vie sociale et économique. Encore faut-il leur procurer les moyens d'être des acteurs du changement et non pas seulement de le subir passivement ou de façon résignée. Il conviendra en outre de proposer des requalifications aux salariés qui viendraient à perdre leurs emplois dans le secteur de l'énergie.

3.18 Enfin, la Commission développe sa vision de la mise en œuvre de l'union de l'énergie. Elle appelle de ses vœux un processus de gouvernance fiable et transparent. Elle ajoute cependant que ce processus doit être ancré dans la législation; or le CESE estime qu'une politique ne peut se réduire à des procédures législatives ou à une planification administrative. Le succès d'une politique énergétique ne peut être assuré que par l'action politique des gouvernements concernés, l'adhésion des peuples à des objectifs clairs et compréhensibles, la prise en compte des réalités économiques, le développement de l'innovation, l'appui de la société civile et l'utilisation des ressorts de l'économie de marché. Si l'idée d'un rapport annuel de suivi est nécessaire, elle ne se suffit pas à elle-même. Un rapport est toujours un document formel, qui risque de tomber dans l'abstraction technocratique. Pour éviter cet écueil, le CESE estime qu'il convient de parvenir à un véritable dialogue européen sur l'énergie qui puisse impliquer les citoyens, qu'ils soient consommateurs, représentants d'organisations de protection de l'environnement, salariés, chefs d'entreprise, agriculteurs, citadins et ruraux, retraités, c'est-à-dire ⁽³⁾ la société civile qui, dans son ensemble, est concernée quotidiennement et de façon très concrète par les questions d'énergie. Il s'agit de préparer l'avenir et non de le subir; or, dans cet avenir, il y aura des prosumeurs, des consommateurs, des producteurs et des «épargnants» d'énergie. C'est en dépassant l'aspect bureaucratique et en s'engageant résolument dans une action politique que l'union de l'énergie trouvera les conditions de son succès.

Bruxelles, le 28 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽³⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 15; JO C 161 du 6.6.2013, p. 1; JO C 291 du 4.9.2015, p. 8; JO C 383 du 17.11.2015, p. 84.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable»

[COM(2015) 497 final]

(2016/C 264/17)

Rapporteur: M. Jonathan PEEL

Le 11 novembre 2015, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la:

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable»

[COM(2015) 497 final].

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mars 2016.

Lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 28 avril 2016), le CESE a adopté le présent avis par 159 voix pour, 7 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission européenne⁽¹⁾ intitulée «Le commerce pour tous — Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable», publiée en octobre 2015, qu'il considère comme une mise à jour opportune et bienvenue de la politique de l'Union européenne en matière de commerce et d'investissement.

1.1.1. La communication présente un programme favorable aux entreprises et montre que la nouvelle commissaire chargée du commerce a entendu les principales préoccupations de la société civile et d'autres acteurs, et ce après deux années de turbulences au cours desquelles les échanges commerciaux sont devenus, pour la première fois en dix ans, une priorité politique de premier plan. Le programme ambitieux proposé dans la communication est important dans un contexte d'incertitude économique mondiale grandissante. Les échanges commerciaux et les investissements revêtent une importance capitale pour la prospérité économique de l'Union européenne, qui est le premier bloc commercial du monde, et la signature de l'accord de partenariat transpacifique (PTP) est un rappel opportun de son besoin de rester compétitive.

1.1.2. Le CESE craint qu'il ne soit pas facile de concrétiser les nombreuses attentes suscitées à ce jour, ce qui pourrait, à terme, causer des difficultés et des déceptions lorsque les négociations commerciales de l'Union européenne déboucheront inmanquablement sur des compromis. «Le commerce pour tous» sera évalué à l'aune de la capacité de la Commission de démontrer que les accords commerciaux n'abaisseront pas les normes environnementales, de travail et autres. Au contraire, ils devraient viser l'amélioration de ces normes.

1.2. Le Comité estime que la meilleure façon d'atteindre cet objectif passe par une participation nettement renforcée de la société civile, tout au long des négociations ainsi que dans le cadre du processus de mise en œuvre. La société civile s'attend à ce que la transparence, la responsabilité, l'évaluation et l'analyse soient au cœur du processus de prise de décision en matière de politique commerciale de l'Union européenne.

1.2.1. De par le rôle institutionnel qui est le sien, le CESE est bien placé pour contribuer à y parvenir, grâce à son vaste réseau de contacts tant au sein de l'Union européenne que dans les pays tiers. Ce dialogue renforcé doit aussi prévoir une consultation accrue des partenaires sociaux en ce qui concerne les répercussions potentielles du commerce et de l'investissement sur l'emploi.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3. Le Comité se félicite vivement de la saisine l'invitant à élaborer un avis sur la communication «Le commerce pour tous». Cette démarche illustre la reconnaissance du rôle et de l'importance accrue du Comité dans le domaine de la politique commerciale. Il se déclare toutefois déçu par l'absence de mention du rôle du CESE dans la communication.

1.4. Le Comité se félicite que la communication «Le commerce pour tous» mette l'accent sur la nécessité de rendre le commerce et les investissements européens plus efficaces, le besoin d'une plus grande transparence, l'importance de promouvoir les valeurs de l'Union européenne et la nécessité d'assurer la coordination avec les autres grandes politiques de l'Union européenne. Avant tout, la communication se penche en détail sur le développement durable, en particulier en relation avec les droits de l'homme, les droits sociaux et l'environnement. À la suite de la 21^e Conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21) de Paris, la lutte contre le réchauffement climatique devrait désormais faire partie intégrante des valeurs de l'Union européenne.

1.5. L'engagement pris envers les petites entreprises, qui sont confrontées à de plus grandes difficultés lorsqu'elles visent de nouveaux marchés, est également bienvenu. La Commission promet également d'intégrer des dispositions relatives aux petites et moyennes entreprises (PME), à la suite du précédent créé par le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) entre l'Union européenne et les États-Unis dans toutes les négociations, et de conduire des «enquêtes régulières sur les obstacles auxquels sont confrontées les PME dans des marchés spécifiques». L'avis du Comité sur «Le PTCI et son impact sur les PME» ⁽²⁾ est à cet égard pertinent.

1.6. Le Comité se félicite également des suggestions visant à donner un nouvel élan à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au système multilatéral, notamment à la lumière de la 10^e Conférence ministérielle tenue à Nairobi. Cela permet de mettre l'accent à la fois sur la fonction réglementaire de l'OMC et la nécessité d'une approche plus ciblée, qui sont particulièrement importantes à la lumière des objectifs de développement durable (ODD) et des objectifs de la COP21, et dans un contexte de croissance des chaînes de valeur et d'approvisionnement mondiales, de commerce numérique et en ligne. Il convient de conserver l'importance cruciale de l'approche multilatérale, par exemple en évitant les conflits de règles ou de normes. Il y a également lieu de veiller tout spécialement à ne pas oublier des pays importants, notamment les pays en développement les plus pauvres, et en particulier ceux d'Afrique.

1.7. Il convient de défendre l'idée du commerce et de l'investissement au sein même de l'Union européenne, en particulier après le débat sur le PTCI. Le CESE se félicite que, dans sa communication, la Commission s'engage «à ce qu'aucun accord commercial de l'Union européenne n'entraîne une réduction du niveau de protection des consommateurs, des travailleurs, de l'environnement ou de protection sociale» ⁽³⁾. La politique commerciale doit se présenter en adéquation avec le développement durable et notamment la pérennité de l'économie sur le long terme.

1.7.1. Il est nécessaire de mener un débat de haut niveau bien informé tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau des États membres, et il est essentiel que toutes les parties intéressées aient la certitude de pouvoir faire entendre leur voix.

1.7.2. Le Comité considère comme une évolution très positive l'intention de rendre la politique commerciale plus ouverte et transparente et plus avantageuse pour les consommateurs. Les points de vue des consommateurs doivent être pris en considération afin de renforcer la confiance et de contribuer à garantir un commerce plus durable et plus responsable. Toutefois, le CESE partage l'inquiétude du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), organisation européenne des consommateurs, face à l'absence de mécanismes qui consacrent le principe de précaution et l'approche fondée sur les risques dans la politique commerciale. Il y a toutefois lieu de concilier cela avec le «principe d'innovation» ⁽⁴⁾.

1.8. Le Comité estime cependant que la Commission doit agir davantage. Elle doit montrer qu'elle-même doit rendre des comptes dans ses négociations sur le commerce et les investissements, et qu'elle peut être tenue de concrétiser les avantages pour tous qu'elle fait valoir.

1.8.1. Le Comité se félicite de l'engagement pris dans la communication de garantir pour toutes les négociations le même degré de transparence que celui appliqué pour le PTCI (mais pas encore dans le cas du Japon). Il est important que la société civile soit tenue régulièrement informée lors de chaque cycle de négociations. Compte tenu de son rôle institutionnel, le CESE a été déçu de ne pas avoir été formellement inclus dans le groupe consultatif «Partenariat transatlantique». Cette situation doit être rectifiée pour les futures négociations.

⁽²⁾ JO C 383 du 17.11.2015, p. 34.

⁽³⁾ Voir note 1.

⁽⁴⁾ «Better Framework for Innovation» (Un meilleur cadre pour l'innovation) publié par BusinessEurope et al., juin 2015.

1.9. Le Comité trouve particulièrement décevant que la communication ne fasse pas référence aux mécanismes de suivi par la société civile des chapitres «Commerce et développement durable» (CDD) dans des accords commerciaux de l'Union européenne existants, ni à la manière dont ceux-ci pourraient être développés et renforcés. Le Comité considère que les mécanismes d'application doivent également s'appliquer aux chapitres «Commerce et développement durable» proprement dits, à commencer par la proposition de la Commission relative au PTCl.

1.9.1. Ces mécanismes possèdent un potentiel important et peuvent fournir des résultats concrets. Bien qu'ils constituent un important canal de dialogue et de coopération avec la société civile des pays partenaires, ils ne sont pas mentionnés. Le CESE y voit une contradiction avec l'intention de promouvoir des chapitres «Commerce et développement durable» ambitieux et innovants dans les accords à venir, ainsi que les dispositions de fond exposées.

1.9.2. L'expérience acquise est à présent suffisante pour donner matière à réflexion, permettre de tirer des enseignements et énoncer des recommandations claires et positives pour l'avenir. Des groupes consultatifs internes (GCI) équilibrés, structurés et renforcés sont nécessaires. Le renforcement des capacités et une meilleure promotion sont également des éléments importants pour les pays partenaires comme pour les sociétés civiles locales, afin d'inciter un plus grand nombre d'organisations à participer.

1.9.3. Il y a lieu d'inscrire dans les accords une disposition prévoyant des réunions conjointes des GCI des deux parties, d'octroyer un financement adéquat à cette fin et d'étendre les mandats de sorte à inclure des activités liées aux objectifs plus vastes des chapitres «Commerce et développement durable».

1.10. Le Comité constate d'autres lacunes surprenantes. Bien qu'il s'agisse d'une «communication de la Commission», on note un manque de coordination avec les autres directions générales. Le Comité n'est pas convaincu que la Commission ait développé une approche qui soit transversale à toutes les directions générales pour les questions importantes.

1.10.1. Le Comité regrette l'absence d'une approche pleinement coordonnée des ODD. Le commerce et les investissements joueront un rôle considérable dans la réalisation des ODD, lesquels détermineront l'action mondiale les quinze prochaines années. Or, on ne trouve que deux références aux ODD dans la communication. Il s'agit là d'une importante occasion manquée. Le CESE réclame d'urgence un dialogue afin de garantir la participation de la société civile au suivi de l'incidence du commerce et de l'investissement sur la réalisation des ODD.

1.10.2. La communication n'évoque pas plus le renouvellement de l'accord de partenariat ACP-UE de Cotonou, prévu pour 2020. L'Union européenne doit également encourager activement le renforcement de la dynamique de la coopération commerciale intra-africaine, essentielle pour le développement de l'Afrique. Environ 50 % des pays africains ne sont pas couverts par les accords de partenariat économique (APE) existants; pourtant, on ne pressent pas l'émergence d'une stratégie panafricaine de l'Union européenne au-delà de ces accords ou du cadre «Afrique, Caraïbes, Pacifique» (ACP).

1.10.3. De même, le CESE est déçu que la communication passe sous silence d'autres domaines clés de la politique commerciale. Bien que l'importance de l'énergie et des matières premières soit souvent mentionnée, elle n'aborde pas la nécessité de sécuriser ces importations essentielles provenant de pays avec lesquels aucun accord de libre-échange n'est à l'ordre du jour ou, à défaut, de réduire notre dépendance énergétique.

1.11. Enfin, le CESE réclame des ressources suffisantes pour la mise en œuvre du «commerce pour tous» afin que cette ambitieuse politique de commerce et d'investissement soit une réussite. Il convient de prendre en compte le rôle joué par les missions et les délégations de l'Union européenne à l'étranger.

2. Contexte

2.1. Le commerce et les investissements revêtent une très grande importance pour l'Union européenne. Comme indiqué dans la communication, plus de 30 millions d'emplois dans l'Union européenne, soit 1 sur 7, dépendent des exportations. Le commerce est l'un des rares instruments disponibles capables de stimuler l'économie sans peser sur le budget de l'État et il est escompté que 90 % de la croissance économique mondiale des quinze prochaines années se produise en dehors de l'Europe.

2.2. La communication «Le commerce pour tous» est une révision de la stratégie commerciale de l'Union européenne venant à point nommé, un an après l'entrée en fonctions de la Commission actuelle. Il s'agit de la troisième communication en la matière après, tout d'abord, celle relative à «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée»⁽⁵⁾, parue en 2006, au moment où les progrès dans les négociations menées dans le cadre du programme de Doha pour le développement (PDD) sous l'égide de l'OMC étaient au point mort.

2.2.1. La communication à l'examen met l'accent sur la nécessité de rendre le commerce et les investissements plus efficaces et sur le besoin d'une plus grande transparence, et souligne l'importance de promouvoir les valeurs de l'Union européenne et la nécessité d'assurer la coordination avec les autres grandes politiques de l'Union européenne. Elle promet qu'une plus grande attention sera accordée aux petites entreprises, qui rencontrent plus de difficultés pour accéder aux nouveaux marchés.

2.2.2. La communication insiste également sur la nécessité de conclure les négociations en cours, en particulier celles relatives au PTCI ainsi que celles menées avec le Japon et la Chine⁽⁶⁾ (sur les investissements) — s'agissant de ces dernières, elle se réfère plus particulièrement à la stratégie intitulée «Une ceinture, une route» qui a été lancée par la Chine. Elle met en outre l'accent sur la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG).

2.2.3. Il est également promis d'accorder une importance accrue aux relations commerciales avec l'Asie dans son ensemble et de placer un accent renouvelé sur la conclusion d'un accord de libre-échange (ALE) interrégional avec les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), les accords d'investissement avec Hong Kong et Taïwan ainsi que sur la reprise des négociations avec l'Inde, qui se trouvaient au point mort. Il est par ailleurs prévu de conclure des ALE avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et la révision des ALE existants avec le Mexique et le Chili est confirmée.

2.3. La communication indique la mesure dans laquelle la croissance significative et solide du volume du commerce et de l'investissement internationaux au cours des dernières décennies a amélioré le bien-être général et a augmenté l'emploi dans l'Union européenne, comme ailleurs.

2.3.1. Elle reconnaît en outre que le commerce «peut avoir des effets perturbateurs temporaires pour certaines régions et certains travailleurs si la nouvelle concurrence se révèle trop intense pour certaines entreprises», et souligne que «pour les personnes directement concernées, un tel changement n'est pas anodin». Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a son importance ici. Au cours de la période 2013-2014, il est venu en aide à plus de 27 600 travailleurs⁽⁷⁾. Les bienfaits des échanges commerciaux ne sont jamais répartis de façon équitable et, bien que le solde final soit positif, des incidences négatives peuvent se faire sentir sur une base sectorielle, géographique et/ou individuelle.

2.3.2. La communication met également en évidence le nombre croissant d'emplois dépendant aujourd'hui des exportations: deux tiers de plus qu'il y a quinze ans. Il s'agit d'emplois «hautement qualifiés et mieux rémunérés que la moyenne»⁽⁸⁾. Il est précisé que «plus de 600 000 PME, occupant plus de 6 millions de personnes, exportent directement des marchandises en dehors de l'Union européenne et représentent un tiers des exportations de cette dernière»⁽⁹⁾, en ajoutant qu'«un nombre de PME nettement plus important exportent des services» ou sont des fournisseurs de plus grandes entreprises.

2.3.3. Depuis l'an 2000, les exportations de marchandises européennes ont presque triplé, progressant de plus de 1,5 milliard d'EUR, tandis que l'Union européenne conserve sa part «dans les exportations mondiales de marchandises» (15 %), dans le contexte de la montée en puissance de la Chine et de la baisse correspondante de la part des États-Unis et du Japon dans le total mondial. La communication met aussi en évidence l'impact positif considérable de l'ALE UE-Corée du Sud, dans le cadre duquel le déficit commercial s'est mué en excédent.

2.3.4. La communication attire l'attention sur l'interdépendance croissante entre les importations et les exportations. Si l'importation d'énergie et de matières premières reste essentielle, comme le souligne la communication, «il en va de même pour les pièces détachées, les composants et les biens d'équipement tels que les machines [...]». La part des importations intégrées dans les exportations de l'Union européenne a plus que doublé depuis 1995»⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 final.

⁽⁶⁾ Le statut d'économie de marché de la Chine est également une question clé.

⁽⁷⁾ Communiqué de presse de la Commission européenne, juillet 2015.

⁽⁸⁾ Voir note 1.

⁽⁹⁾ Voir note 1.

⁽¹⁰⁾ Voir note 1.

3. Le commerce mondial en mutation

3.1. La communication «Le commerce pour tous» souligne à juste titre la nécessité de maintenir les principes essentiels de l'Union et d'utiliser les accords commerciaux en tant que «leviers pour la promotion des valeurs européennes dans le monde, comme le développement durable, les droits de l'homme, le commerce équitable et éthique et la lutte contre la corruption».

3.1.1. La communication a été publiée à une période de grands changements dans le commerce. Il y a eu récemment deux grands accords internationaux qui auront de profondes répercussions sur la configuration du commerce mondial. Le premier a été l'adoption en septembre 2015 des ODD par les Nations unies, dans le cadre de leur programme en faveur du développement durable à l'horizon 2030; pourtant, on ne trouve que deux références aux ODD dans la communication.

3.1.2. Sont venus ensuite, en décembre 2015, les résultats positifs de la COP21 de Paris.

3.2. Le commerce et les investissements auront un rôle considérable à jouer dans la promotion, le ciblage et la mise en œuvre des ODD, d'autant plus que la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement estime que, pour réaliser les objectifs fixés, 2,5 milliards de dollars des États-Unis supplémentaires devront être trouvés chaque année, dont une grande partie dans le secteur privé.

3.2.1. La déclaration ministérielle de la 10^e Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue récemment à Nairobi, a reconnu que le commerce international peut contribuer à assurer une croissance durable, solide et équilibrée pour tous ⁽¹¹⁾, et a clairement indiqué que l'OMC a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation des ODD et que, sans mécanisme commercial multilatéral efficace, la tâche sera nettement plus ardue.

3.2.2. Le commerce et l'investissement contribueront également de manière significative à l'atténuation du changement climatique. Tous les effets de l'accord de Paris sur le commerce ne sont pas encore visibles. Les progrès réalisés dans les négociations en vue de l'accord plurilatéral sur les biens environnementaux sont le signe d'une étape importante vers l'intégration du changement climatique dans la politique commerciale multilatérale, mais des mesures multilatérales supplémentaires restent nécessaires pour promouvoir la cohérence et le soutien mutuel entre le commerce et l'environnement.

3.3. L'expansion notable des chaînes de valeur et d'approvisionnement mondiales ainsi que la croissance exponentielle du commerce numérique et électronique ont également des incidences significatives sur le commerce et l'investissement au niveau international.

3.3.1. Une proportion élevée d'échanges commerciaux concerne à l'heure actuelle les produits et services intermédiaires, les composants du produit final. Ce processus de production fragmenté peut se répartir sur de nombreux pays et connaître des changements, mais les pays en développement cherchent également à se spécialiser dans certaines activités d'une chaîne de valeur mondiale (CVM). Les chaînes d'approvisionnement mondiales (CAM) couvrent les parties des CVM consacrées au sourcing, et non pas celles qui concernent la conception ou la production finale et la distribution d'un bien ou d'un service.

3.3.2. Les services, ainsi que leur croissance exponentielle comme une part essentielle du commerce, sont à juste titre couverts en détail dans la communication «Le commerce pour tous» (2.1.1). Toutefois, au-delà de l'aspect traditionnel du commerce des services, la Commission devra suivre de près l'évolution de cette croissance et la manière dont elle touche le commerce international.

3.3.3. Le Comité se félicite par conséquent que la communication à l'examen souligne en particulier la nécessité pour la politique commerciale de «s'attaquer à un éventail de problèmes plus large» ⁽¹²⁾ si l'Union européenne veut asseoir sa position dans les chaînes de valeur mondiales, y compris la promotion du commerce des services, la facilitation du commerce numérique et la protection des consommateurs et de leurs données à caractère personnel.

⁽¹¹⁾ Déclaration ministérielle de Nairobi — WT/MIN(15)/DEC, paragraphe 4, https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc10_f/nairobipackage_f.htm.

⁽¹²⁾ Voir note 1.

3.3.4. Le Comité salue aussi l'engagement pris par la Commission de développer davantage les politiques de l'Union européenne pour assurer une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement mondiales, qui, ainsi qu'il est énoncé, est «essentielle pour aligner la politique commerciale sur les valeurs européennes»⁽¹³⁾. Il accueille favorablement les progrès déjà réalisés à cet égard par la Commission, notamment son initiative sur les droits du travail au Myanmar. Le contrôle des chaînes d'approvisionnement doit jouer à cet égard un rôle clé dans la réalisation des objectifs de la communication «Le commerce pour tous».

3.3.5. Il est opportun de mieux comprendre le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales, notamment leur impact sur l'économie et le marché du travail des pays tiers, afin de promouvoir le développement durable, une croissance inclusive, les droits de l'homme et surtout la création d'emplois décents. À cet égard, le Comité attire l'attention sur son récent rapport d'information sur «La responsabilité sociale et sociétale des entreprises»⁽¹⁴⁾. Il élabore également un avis distinct intitulé «Un travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales» en prévision de la Conférence internationale du travail de juin, et dans le but de renforcer la promotion du comportement responsable des entreprises, une priorité de la présidence néerlandaise.

3.4. L'approche multilatérale du commerce reste toutefois essentielle. Elle est au cœur du commerce mondial et doit rester, comme il est dit dans la communication, «la pierre angulaire de la politique commerciale de l'Union européenne»⁽¹⁵⁾. Néanmoins, le point de départ de l'OMC est très différent de celui des ODD ou de la COP21. Si les ODD et les objectifs de la COP21 sont clairs, seule l'OMC dispose d'un mécanisme clair. Comme le montrent les accords limités conclus à Bali et à Nairobi, les objectifs communs de l'OMC sont difficiles à réaliser.

3.4.1. Le Comité réaffirme son soutien résolu au multilatéralisme, en particulier face à la nécessité de réaliser les ODD et les objectifs de la COP21, et à la croissance des chaînes de valeur et d'approvisionnement mondiales ainsi que du commerce numérique et électronique.

3.5. Dans sa communication «Le commerce pour tous», la Commission a raison d'insister⁽¹⁶⁾ sur le rôle essentiel de l'OMC lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles du commerce mondial, en précisant que ses règles «constituent le fondement de l'ordre commercial mondial»⁽¹⁷⁾. L'OMC garantit une compatibilité mondiale et ses règles, soutenues par son mécanisme de règlement des différends⁽¹⁸⁾, sont largement appréciées et de plus en plus utilisées. Il existe un risque réel que les accords «mégarégionaux» et autres grands accords bilatéraux de libre-échange finissent par établir des règles susceptibles de se chevaucher, voire même de se contredire, ce qui compliquerait les règles du commerce mondial au lieu de les clarifier. À titre d'exemple, le Comité note avec inquiétude que les dispositions relatives aux règles d'origine du récent accord de l'Union européenne conclu avec le Viêt Nam risquent d'entrer en conflit avec celles que le Viêt Nam a acceptées dans le cadre de l'accord de PTP.

3.6. Un grand nombre des questions inscrites au programme de Doha de l'OMC ne peuvent être traitées qu'au niveau multilatéral, disposition reconnue depuis le cycle de l'Uruguay. Cela vaut pour tout accord international efficace sur le niveau global des subventions à l'agriculture, un des principaux objectifs de Doha. Il convient donc de continuer à œuvrer à des solutions multilatérales.

3.6.1. Les ALE doivent apporter une valeur ajoutée réelle. Ils permettent de tenir davantage compte des différences régionales et nationales, ainsi que des sensibilités culturelles. Les ALE doivent en fin de compte renforcer le multilatéralisme.

3.7. La communication «Le commerce pour tous» se penche sur les façons de redynamiser l'OMC et le système multilatéral. Il est légitime d'insister non seulement sur l'élaboration de la réglementation, mais aussi sur la nécessité d'une approche plus ciblée. Il est correct d'attirer l'attention sur le déséquilibre croissant dû à la montée en puissance de plusieurs économies à émergence rapide et sur le fait qu'elles doivent aider davantage les autres économies qui restent moins développées.

⁽¹³⁾ Voir note 1.

⁽¹⁴⁾ Rapport d'information «La responsabilité sociale et sociétale des entreprises» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, paragraphe 5.1.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 497 final, paragraphe 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ Voir note 16.

⁽¹⁸⁾ Il en est à présent à sa 500^e affaire.

3.8. Le Comité est également préoccupé par le fait que la communication contient deux propositions qui semblent se détourner de son intention déclarée. La première suggère qu'«un sous-groupe de membres de l'OMC peut progresser sur un dossier donné» (approche plurilatérale), à l'instar des négociations relatives à un accord sur les biens environnementaux et de celles sur la proposition d'accord sur le commerce des services (ACS). Toutefois, si cette approche devait devenir la règle, elle pourrait laisser nombre de pays importants de côté, en particulier les pays en développement, plus pauvres, notamment en Afrique. Une vigilance doit être maintenue pour garantir la compatibilité entre les accords plurilatéraux et le multilatéralisme complet.

3.8.1. Ensuite, si la seconde proposition, selon laquelle un accord tel que le PTCI devrait être ouvert à d'autres pays (bien que cette idée soit formulée en pensant à des pays comme la Turquie, la Norvège et d'autres États membres de l'Espace économique européen) ou être relié à d'autres grands accords (tels qu'un accord UE-Japon ou l'AEGC), devait se concrétiser, la pertinence même de l'OMC pourrait être remise en cause, notamment car ce mouvement pourrait nous ramener à l'époque où la «Quadrilatérale» et le «G4» était prédominants.

4. Considérations stratégiques et omissions

4.1. Bien que la communication «Le commerce pour tous» couvre de nombreux aspects stratégiques essentiels et des sujets commerciaux importants, un certain nombre d'omissions subsistent.

4.2. Tout d'abord, il n'est fait référence que deux fois aux ODD, alors que le commerce et l'investissement auront un rôle considérable à jouer dans leur réalisation. Les ODD vont bien au-delà des objectifs du Millénaire pour le développement et ils auront un impact sur pratiquement tous les pays, d'autant qu'ils englobent l'énergie et le changement climatique.

4.2.1. Le paragraphe 4.2 de la communication contient toutefois de nombreux éléments et engagements judicieux et aborde de nombreux sujets pertinents, y compris les évaluations d'impact sur le développement durable et les effets des nouveaux accords de libre-échange sur les pays les moins avancés (PMA), mais le lien essentiel avec l'approche globale de l'Union européenne s'agissant de la mise en œuvre des ODD fait défaut. Le Comité regrette cette absence d'une approche pleinement coordonnée.

4.3. De même, aucune référence n'est faite au renouvellement de l'accord de Cotonou (accord de partenariat ACP-UE), ni aux régions, en particulier en Afrique, qui doivent encore négocier des APE. L'un des messages clés de Nairobi a été la volonté générale non seulement de développer l'Union africaine, mais aussi d'œuvrer à la mise en place en Afrique d'une «zone continentale de libre-échange», couvrant dans son ensemble plus de 50 pays. Il s'agit d'une aspiration que l'Union européenne est particulièrement à même de promouvoir, et qu'elle devrait placer au rang de ses priorités.

4.3.1. L'attention soutenue qu'accorde à juste titre l'Union européenne aux États ACP doit davantage encore revêtir un caractère prioritaire alors que commence la mise en œuvre des nouveaux ODD. Le CESE se félicite de l'engagement qui a été pris de réexaminer la stratégie commune de l'Union européenne en faveur de l'aide pour le commerce «visant à renforcer la capacité des pays en développement à tirer parti des possibilités offertes par les accords commerciaux», conformément aux ODD, et se réjouit que le commerce servira également à soutenir l'intégration régionale.

4.3.2. L'on attire l'attention de l'Union européenne sur la déclaration finale du 14^e Séminaire des milieux économiques et sociaux ACP-UE, tenu à Yaoundé en juillet 2015 ⁽¹⁹⁾, qui indique que l'ensemble des ressources financières disponibles doit être mis au service de la réalisation des ODD, dans un cadre de gouvernance budgétaire saine et transparente, en associant le secteur privé.

4.3.3. Cette approche se fait l'écho de deux autres avis du Comité adoptés récemment. Dans le premier avis ⁽²⁰⁾, il est souligné que, pour être efficace, l'aide au commerce requiert également la participation active des acteurs économiques et sociaux à l'élaboration des programmes, au suivi de leur mise en œuvre et à l'évaluation de leurs résultats et de leur impact. En veillant à ce que les relations avec les pays ACP prennent en compte la diversité de ces derniers, la Commission doit viser une participation massive et active de ces acteurs, y compris les partenaires sociaux et la société civile au sens large. Il est par conséquent regrettable qu'aucune disposition en ce sens ne figure dans le récent accord de partenariat économique conclu avec la Communauté de développement de l'Afrique australe.

⁽¹⁹⁾ Déclaration finale du 14^e Séminaire des milieux économiques et sociaux ACP-UE, conformément au mandat octroyé par l'accord de Cotonou.

⁽²⁰⁾ JO C 383 du 17.11.2015, p. 49.

4.3.3.1. Dans le second avis ⁽²¹⁾, le CESE signale que les entreprises et les organisations de la société civile des pays en développement ont besoin d'un soutien pour acquérir les compétences et les capacités leur permettant d'exercer une influence positive sur l'environnement de travail, y compris le respect des principes démocratiques reconnus, pour faciliter la création et la croissance des entreprises, pour améliorer la transparence et réduire la bureaucratie excessive et la corruption endémique, et surtout pour encourager les investisseurs étrangers et locaux.

4.4. Enfin, la communication n'aborde pas la nécessité de sécuriser les importations essentielles provenant des pays avec lesquels aucun accord de libre-échange n'est à l'ordre du jour, ou de réduire la dépendance énergétique de l'Union européenne. Un nombre considérable d'emplois dépendent également d'un approvisionnement sûr et régulier en énergie et en matières premières essentielles. Dans un avis antérieur, le Comité a examiné cette question et plaidé pour une stratégie globale efficace et une procédure européenne claire à appliquer en cas d'urgence ou de crise provoquée par l'indisponibilité soudaine, pour quelque raison que ce soit, d'une importation majeure ⁽²²⁾.

4.4.1. Le Comité a en outre été déçu de constater que, dans la récente communication de la Commission sur le paquet «Union de l'énergie» ⁽²³⁾, la partie consacrée au «renforcement de l'action européenne sur les marchés mondiaux de l'énergie» était étonnamment peu consistante. La communication place l'Algérie et la Turquie dans un même groupe, ce que le Comité ne considère pas approprié, et ne fait aucune référence aux principaux corridors de l'énergie, ni au partenariat stratégique de l'Union européenne avec la Chine, en particulier dans le cadre de la coopération sur l'énergie et les transports.

4.4.2. L'accord de la COP21 a été conclu après la publication de la communication sur «Le commerce pour tous». Le système commercial international devra refléter les objectifs de cet accord ainsi que les objectifs de développement durable. Des mesures incitatives en matière d'empreinte carbone et de biodiversité devront également être prises en considération dans la lutte contre le changement climatique.

4.5. En ce qui concerne les investissements, qui ne relèvent de la compétence de l'Union européenne que depuis le traité de Lisbonne, il est proposé d'actualiser tous les ALE existants de l'Union européenne et d'ajouter un chapitre consacré à l'investissement, ainsi que les nouvelles négociations autonomes avec Hong Kong et Taïwan.

4.5.1. Par ailleurs, la Commission entend régulariser la protection et l'arbitrage des investissements, à la suite de la controverse relative au système de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) et aux propositions avancées par la suite dans le cadre des négociations relatives au PTCI. Elle propose de mettre davantage l'accent sur l'inclusion, dans les ALE, du droit de réglementer dont disposent les États ainsi que sur les mesures visant à remplacer l'ancien système par un «système juridictionnel public des investissements, composé d'un tribunal de première instance et d'une cour d'appel fonctionnant comme des juridictions traditionnelles» ⁽²⁴⁾. Il importe d'avoir un code de conduite et des juges indépendants possédant des qualifications techniques et juridiques solides.

4.5.2. Le Comité encourage un débat ouvert et transparent. Il est par conséquent regrettable que ces propositions, qui ont fait l'objet d'une large opposition d'une grande partie des organisations de la société civile en raison du fait qu'elles n'étaient pas différentes en substance du mécanisme de RDIE que le CESE a critiqué ⁽²⁵⁾, soient à présent intégrées dans l'ALE UE-Viêt Nam et dans le texte de l'AECG révisé, sans qu'il y ait eu un processus de consultation complet et adéquat.

4.6. Enfin, une politique européenne ambitieuse en matière de commerce et d'investissement doit être dotée de ressources appropriées, spécifiques et suffisantes, afin de pouvoir poursuivre plusieurs négociations simultanément, d'assurer le suivi et la mise en œuvre d'accords commerciaux (y compris un financement suffisant du suivi de la société civile), ou de défendre le commerce devant un public plus large. L'affectation de ressources suffisantes aux domaines où se manifestent les plus grands besoins doit constituer un facteur important lors de la mise en œuvre de la communication «Le commerce pour tous» et tenir compte du rôle joué par les missions et les délégations de l'Union européenne dans les pays tiers.

⁽²¹⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 1.

⁽²²⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ Voir note 23.

⁽²⁵⁾ Avis du CESE sur «La protection des investisseurs et le règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords de commerce et d'investissement de l'Union européenne avec des pays tiers» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 45).

5. Durabilité et valeurs européennes: indispensables pour convaincre les Européens

5.1. Il sera important de convaincre les Européens des avantages du commerce si l'on veut faire du «commerce pour tous» une réussite. Le commerce et les investissements sont devenus des sujets de débats publics. Une grande partie de la société civile les considère désormais comme des thématiques importantes et nombreux sont ceux qui remettent en cause les préceptes fondamentaux. L'hypothèse soutenue dans le passé par l'Union européenne selon laquelle la libéralisation du commerce est forcément avantageuse n'est plus de mise.

5.2. La communication «Le commerce pour tous» aborde en détail les préoccupations suscitées au cours des débats portant sur le PTCI. Il y est clairement affirmé que «la Commission doit poursuivre une stratégie qui bénéficie à l'ensemble de la société et encourage les normes et les valeurs européennes et universelles, à côté des intérêts économiques fondamentaux. Pour ce faire, elle doit davantage mettre l'accent sur le développement durable, les droits de l'homme, la lutte contre l'évasion fiscale, la protection des consommateurs et le commerce équitable et responsable»⁽²⁶⁾. Les dispositions visant à lutter contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale joueront aussi un rôle important. La Commission s'engage «à ce qu'aucun accord commercial de l'Union européenne n'entraîne une réduction du niveau de protection des consommateurs, des travailleurs, de l'environnement ou de protection sociale»⁽²⁷⁾. À la suite de la COP21, la question du réchauffement climatique devrait également faire partie de ces préoccupations.

5.3. Le Comité se félicite de ces engagements qui s'appuient sur les bases jetées par la communication «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée», dans laquelle la Commission déclare: «Aspirant à la justice et à la cohésion sociale sur notre territoire, nous devons en outre chercher à promouvoir nos valeurs — y compris les normes en matière sociale et environnementale et la diversité culturelle — dans le monde entier»⁽²⁸⁾.

5.3.1. L'accent mis par l'Union européenne sur le développement durable découle en partie de sa volonté générale de promouvoir et de renforcer ses convictions partagées en la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, la transparence et la prévisibilité. Cette insistance porte notamment sur la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, la promotion d'un travail décent, la santé et la sécurité au travail et le vaste éventail de questions abordées dans les principales conventions de l'Organisation internationale du travail ainsi que les conventions multilatérales environnementales majeures. Dans ce contexte, il est essentiel que les ODD tiennent une place centrale.

5.3.2. Dans la plupart des secteurs, mais pas dans ceux notamment des textiles ou des produits céramiques, les tarifs jouent un rôle secondaire dans les négociations commerciales par rapport aux barrières et dispositions non tarifaires, y compris la coopération réglementaire. Ce sont les conséquences de cette coopération qui suscitent un certain nombre de préoccupations quant à la question de savoir qui seront les véritables gagnants. Comme il est souligné dans la communication, il est essentiel de parvenir à une coopération réglementaire sans pour autant réduire les protections réglementaires existantes dans des domaines clés tels que la santé, la sécurité, l'environnement, les conditions de travail et la protection des consommateurs. À cet égard, le chapitre de l'AECG consacré aux mesures sanitaires et phytosanitaires montre la voie à suivre. Il convient de garantir le droit de réglementer et il faut éviter la pratique du «deux poids, deux mesures».

5.4. Le Comité se félicite de la volonté exprimée par la Commission, en conformité avec les positions adoptées par le CESE, le Parlement européen et la société civile au sens large, de protéger les services publics dans les ALE. Il estime que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à recourir à une liste positive en ce qui concerne tant l'accès au marché que le traitement national.

5.5. Le commerce étant devenu un sujet plus largement discuté, la ratification des accords commerciaux par le Parlement européen ne peut plus être considérée comme systématiquement acquise, ce dernier disposant de pouvoirs renforcés et représentant une bien plus grande pluralité de points de vue. En conséquence, le Comité attend de la Commission qu'elle tienne compte, dans ses négociations commerciales, des préoccupations et observations exprimées par le Parlement dans ses résolutions, dont celles qu'il a adoptées tout récemment sur le PTCI et l'ACS. En raison de la probabilité que certains ALE couvrent des compétences «mixtes», une ratification par les parlements nationaux devra être prévue dans ces cas. La ratification nécessitera dans de tels cas une procédure bénéficiant d'une pleine légitimité démocratique et conforme aux dispositions constitutionnelles nationales. De nouvelles actions de la Commission visant à obtenir l'approbation de ces accords seront indispensables tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui des États membres.

⁽²⁶⁾ Voir note 1.

⁽²⁷⁾ Voir note 1.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 final, paragraphe 3.1.iii.

5.6. La force commerciale de l'Union européenne reste un de ses meilleurs atouts, mais les arguments en faveur du commerce et en particulier de l'investissement doivent constamment être réaffirmés. Il est nécessaire de mener un débat de haut niveau bien informé, tant à l'échelon de l'Union européenne qu'à celui des États membres, en incluant la société civile et en veillant à ce que toutes les parties intéressées aient la certitude de pouvoir faire entendre leur voix.

5.6.1. Jusqu'à présent, on estimait qu'une gamme élargie et attrayante de produits importés, soutenue par des coûts réduits du fait de la baisse ou de la suppression des droits de douane, permettait de procurer aux consommateurs des avantages aisément identifiables en leur offrant un choix et une diversité accrus. Des questions telles que la réduction des frais d'itinérance pour les télécommunications avec les partenaires commerciaux restent cruciales. Il est capital d'encourager une propension accrue des consommateurs à dépenser sur leurs marchés pour obtenir les avantages plus larges de la libéralisation des échanges commerciaux au sein de l'Union européenne, notamment du fait du surcroît de croissance économique et d'emploi qu'elle entraîne.

5.7. Si la communication insiste sur le rôle essentiel du commerce dans l'Union européenne, en termes de croissance et d'emploi, la voix du consommateur, préoccupé par la perte potentielle de normes et l'incidence possible sur l'environnement, revêt une importance égale.

5.7.1. Les consommateurs, désignés dans la communication ⁽²⁹⁾ comme les bénéficiaires de la suppression des barrières commerciales, doivent avoir confiance dans le marché mondial. Pour gagner cette confiance, la politique commerciale doit se présenter en adéquation avec le développement durable et, notamment, la pérennité de l'économie sur le long terme. Les analyses d'impact devront en tenir pleinement compte et produire un impact visible.

5.7.2. Il est essentiel que les consommateurs et la société civile en général soient au cœur de l'élaboration des politiques. Le Comité considère que l'accent mis dans la communication sur le fait de rendre la politique commerciale plus avantageuse pour les consommateurs, plus ouverte et transparente est une démarche très positive. Toutefois, il partage l'inquiétude que cause l'absence de mécanismes consacrant le principe de précaution et l'approche fondée sur les risques dans la politique commerciale. Il y a toutefois lieu de concilier cela avec le «principe d'innovation» ⁽³⁰⁾.

6. Transparence et renforcement de la participation de la société civile

6.1. «Le commerce pour tous» sera évalué à l'aune de la capacité de la Commission de démontrer que les accords commerciaux n'abaisseront pas les normes environnementales, de travail et autres. Elle devra également montrer qu'elle-même doit rendre des comptes dans ses négociations sur le commerce et les investissements, et qu'elle peut être tenue de concrétiser les avantages pour tous qu'elle fait valoir.

6.1.1. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en renforçant très nettement la participation de la société civile dès le début.

6.1.2. «Le commerce pour tous» traite de la nécessité de coopérer activement avec la société civile, mais dans une mesure moindre que celle à laquelle on pourrait s'attendre. Dans le cadre de son rôle institutionnel, le CESE est bien placé pour contribuer à développer cet aspect grâce à sa collaboration régulière avec la société civile, tant au sein de l'Union européenne que dans les pays tiers. Cela devrait également passer par une consultation directe des partenaires sociaux concernant les répercussions potentielles du commerce et de l'investissement sur l'emploi.

6.2. À la suite des polémiques suscitées par le PTCI, la communication reconnaît aujourd'hui pleinement que la transparence est nécessaire. L'engagement à garantir pour toutes les négociations le même degré de transparence que celui désormais en vigueur pour le PTCI est bienvenu. Par conséquent, le Comité demande au Conseil de publier sans délai le mandat et les textes des négociations pour l'ALE entre l'Union européenne et le Japon.

6.2.1. Le Comité considère qu'il est très important que la société civile soit tenue informée lors de chaque cycle de négociations. La création d'un groupe consultatif spécifique dont l'objectif est de fournir des contributions à mesure que les négociations sur le PTCI avancent a également été bénéfique. Le Comité est toutefois déçu de ne pas y avoir été formellement inclus en tant qu'institution. Cette situation doit être rectifiée à l'avenir.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final, paragraphe 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Voir note 5.

6.3 La communication ne fait toutefois pas la moindre référence aux mécanismes de suivi par la société civile des chapitres «Commerce et développement durable» des accords commerciaux de l'Union européenne existants, ni à la manière dont ceux-ci pourraient être développés et renforcés. Le Comité considère que les mécanismes d'application doivent également s'appliquer aux chapitres «Commerce et développement durable» proprement dits, à commencer par la proposition de la Commission relative au PTCI.

6.3.1. Cela est décevant. En réponse à la communication «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée», le Comité a plaidé pour l'ajout d'un chapitre consacré au commerce et au développement durable dans tous les prochains ALE, ainsi que pour l'attribution d'un rôle actif de suivi à la société civile ⁽³¹⁾.

6.3.2. Depuis l'accord UE-Corée de 2010, l'on compte sept accords commerciaux de l'Union européenne dotés d'un chapitre sur le commerce et le développement durable occupant une place de choix. Le Comité a depuis lors demandé qu'un chapitre «Commerce et développement durable» soit inclus dans les accords d'investissement autonomes ⁽³²⁾.

6.3.3. Le Comité considère que l'absence à ce jour d'évaluation détaillée de ces chapitres, de même que l'état de leur suivi ou de leur développement potentiel, est en contradiction avec la position de la Commission, par ailleurs saluée, qui consiste à continuer à promouvoir des chapitres «Commerce et développement durable» ambitieux et innovants dans les accords de commerce et d'investissement de l'Union européenne, ainsi que les dispositions de fond exposées.

6.3.4. Chaque accord de ce genre a prévu différents types de mécanismes conjoints de suivi de la mise en œuvre des chapitres «Commerce et développement durable» par la société civile. L'expérience acquise est à présent suffisante pour donner matière à réflexion et être en mesure d'énoncer des recommandations claires et positives pour l'avenir.

6.3.5. Ces mécanismes ont un potentiel important et peuvent fournir des résultats concrets s'agissant des effets positifs du commerce et de l'investissement sur le développement durable lorsque cela est nécessaire. Constituant un important canal de dialogue et de coopération avec la société civile des pays partenaires, ils requièrent également du temps, des efforts et un renforcement de leurs capacités pour devenir pleinement opérationnels et efficaces, en particulier dans les pays où le modèle de dialogue social et civil diffère de celui de l'Union européenne. Les liens existants avec le CESE ont été utiles lors de la mise en place des groupes consultatifs internes (GCI).

6.4. Établir une représentation équilibrée de chaque groupe au sein des GCI constitue un véritable défi à mesure que croît le nombre de ces organismes, ce qui entraîne de sérieux retards.

6.4.1. On observe aussi d'autres problèmes récurrents:

- les contraintes de capacité des organisations concernées: il est nécessaire d'assurer une meilleure promotion tant auprès des pays partenaires que des acteurs de la société civile;
- la nécessité d'insérer dans le texte des accords une disposition prévoyant des réunions conjointes des GCI de l'Union européenne et des pays partenaires, afin de partager les expériences et d'établir des critères communs en matière de suivi;
- un financement adéquat pour la participation de la société civile: ce financement devrait également couvrir des activités plus larges, y compris des études ou des séminaires qui contribuent à la réalisation des objectifs de commerce et de développement durable.

6.4.2. Le CESE préconise également d'élargir le mandat des GCI afin qu'il couvre toutes les questions présentant un intérêt pour la société civile, y compris la coopération réglementaire, les chapitres relatifs aux PME ou les dispositions en rapport avec les droits de l'homme.

Bruxelles, le 28 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽³¹⁾ JO C 211 du 19.8.2008, p. 82.

⁽³²⁾ JO C 268 du 14.8.2015, p. 19.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

[COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)]

(2016/C 264/18)

Le 24 février 2016, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 148, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

[COM(2016) 71 final — 2016/43 NLE].

Étant donné qu'il s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans son précédent avis sur les «Lignes directrices pour l'emploi» (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA), adopté le 27 mai 2015 (*), le Comité, lors de sa 516^e session plénière des 27 et 28 avril 2016 (séance du 27 avril 2016), a décidé, par 220 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 27 avril 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

(*) Avis du CESE SOC/519 sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres», COM(2015) 098 final — 2015/0051 (NLE), JO C 332 du 8.10.2015, p. 68.

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR