

Journal officiel

de l'Union européenne

C 11



Édition
de langue française

Communications et informations

56^e année
15 janvier 2013

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Résolutions, recommandations et avis</i>	
	RÉSOLUTIONS	
	Comité économique et social européen	
	484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012	
2013/C 11/01	Résolution du Comité économique et social européen sur «Plus d'Europe» pour soumission au sommet européen des 22 et 23 novembre 2012	1
	AVIS	
	Comité économique et social européen	
	484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012	
2013/C 11/02	Avis du Comité économique et social européen sur «La participation des associations de consommateurs à l'établissement et au fonctionnement du marché unique» (avis d'initiative)	3
2013/C 11/03	Avis du Comité économique et social européen sur les «Principes, procédures et actions pour la mise en œuvre de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité de Lisbonne» (avis d'initiative)	8

FR

Prix:
4 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 11/04	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Contribution et participation des personnes âgées à la société» (avis d'initiative)	16
2013/C 11/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe» (supplément d'avis)	21

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012

2013/C 11/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le traitement des bons» COM(2012) 206 <i>final</i> – 2012/0102 (CNS)	27
2013/C 11/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA» COM(2012) 428 <i>final</i> – 2012/0205 (CNS)	31
2013/C 11/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne son interaction avec le règlement (UE) n° .../... du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit» COM(2012) 512 <i>final</i> - 2012/0244 (COD) et la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Une Feuille de route pour une union bancaire» COM(2012) 510 <i>final</i>	34
2013/C 11/09	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert – Le système bancaire parallèle» COM(2012) 102 <i>final</i>	39
2013/C 11/10	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 – Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics» COM(2012) 179 <i>final</i>	44
2013/C 11/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État» COM(2012) 209 <i>final</i>	49
2013/C 11/12	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 – Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance» COM(2012) 225 <i>final</i>	54



I

(Résolutions, recommandations et avis)

RÉSOLUTIONS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

484^e SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 NOVEMBRE 2012

Résolution du Comité économique et social européen sur «Plus d'Europe» pour soumission au sommet européen des 22 et 23 novembre 2012

(2013/C 11/01)

Lors de sa session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012), le Comité économique et social européen (CESE) a adopté la présente résolution par 187 voix pour, 28 voix contre et 28 abstentions.

Le CESE estime que, face aux crises en cours, l'UE doit restaurer **la confiance dans un modèle de croissance** dynamique et dans **la légitimité de son processus décisionnel**. Nous devons construire une Europe **forte, durable, sociale** et compétitive.

Le CESE lance dès lors un appel:

- pour susciter "**plus d'Europe**", une Europe dont les composantes se renforcent mutuellement et qui soit plus forte que la somme de ses éléments constituants. L'UE doit rompre avec son image de héraut blafard de l'austérité, de la régression sociale et de la pauvreté. L'union monétaire doit à présent s'accompagner d'une union politique, dotée d'une politique cohérente pour l'économie, les finances, l'emploi et le domaine social en faveur des citoyens. Le **budget de l'UE** doit être configuré de manière à fournir les stimulations appropriées pour favoriser la compétitivité, la croissance et **la création d'emploi**. Il convient de le renforcer et de le soutenir, par des dispositifs de ressources propres, une politique de cohésion unique à laquelle la société civile soit activement associée et un rôle plus interventionniste pour la Banque européenne d'investissement. Par conséquent, le CESE fait appel aux chefs d'État et de gouvernement pour que les résultats du sommet européen des 22 et 23 novembre soient à la hauteur des enjeux;
- pour que **la société civile soit associée** au processus d'élaboration des politiques et décisions de l'UE. Cette association constitue un instrument essentiel non seulement pour conférer une légitimité démocratique renforcée aux institutions de l'Union et à son action, mais aussi pour encourager l'essor d'une conception commune des raisons d'être de l'Europe et des objectifs vers lesquels elle mène et pour

restaurer la confiance dans le projet européen, en garantissant à ses citoyens qu'ils pourront jouer pleinement leur rôle dans son édification. Pour cela une implémentation rapide des dispositifs de l'article 11 du Traité de l'UE concernant le pilier de démocratie participative est une urgence majeure;

- pour que des investissements durables soient effectués dans les compétences, les infrastructures, l'économie sociale, les services et les produits soient reflétés dans les programmes nationaux de réforme, ceci sous la forme d'un **pacte d'investissement social**, accompagné d'un **train de mesures de relance européennes, qui doit être axé sur la création de véritables emplois** et coordonné avec des plans nationaux de développement. C'est uniquement à ce prix que la stratégie Europe 2020 pourra être menée à terme. Combinés à la mise en place d'une économie verte, les **investissements dans une production énergétique et industrielle climatiquement adaptée** contribueront à résoudre les problèmes de long terme du changement climatique et à assurer un développement durable;
- pour que soient encouragées des actions de stabilisation de la dette dans la zone euro et de soutien de la relance dans l'ensemble de l'UE. Il conviendrait d'encourager la BCE à mettre en œuvre son programme, tel qu'annoncé par son président, d'achat d'obligations visant à stabiliser les conditions d'emprunt de la zone euro. À cet égard, le programme doit s'effectuer bien entendu dans le respect du mandat de la BCE. La BEI devrait également être encouragée à émettre des

obligations liées à des projets afin de favoriser la croissance. Le CESE salue la décision prise par onze États membres d'instaurer une taxe sur les transactions financières. Dans ce contexte il demande à l'UE de redoubler d'efforts pour encourager la transparence et combattre l'économie souterraine, la fraude et l'évasion fiscales et la corruption à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE. L'activité de la zone euro devrait rester ouverte aux États membres désireux d'adhérer à l'union monétaire;

- **pour que soit réalisée une union fiscale, bancaire et financière**, qui constitue l'indispensable pilier d'une **union économique et monétaire**. La mise en œuvre de ces mesures requiert le **dialogue social** et le **dialogue avec la société civile organisée**;
- pour qu'un soutien soit apporté aux PME afin de renouer avec la croissance avec le SBA comme une ligne directrice. Il importe de libérer tout le potentiel du marché unique, notamment grâce à l'ouverture des **services** et à la mission de l'**économie sociale**, l'élimination des obstacles administratifs *inutiles* et la facilitation de l'accès à l'information et aux nouvelles technologies numériques, aux financements, au crédit, aux marchés des capitaux, du travail et des technologies et aux instruments financiers et garanties d'emprunts de l'UE pour les PME et les entrepreneurs;
- **pour que soient respectés la protection et les droits à la défense des consommateurs**, en particulier les plus défavorisés qui sont confrontés à des situations de surendettement, à la précarité ainsi qu'à l'extrême pauvreté et à l'exclusion;
- pour créer enfin un véritable marché du travail permettant la mobilité et l'utilisation de l'expertise là où elle est nécessaire. **L'achèvement d'un marché unique du travail** doit faire partie intégrante de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020;
- pour qu'**une chance soit donnée à nos jeunes**. Le CESE continuera à inciter l'UE à promouvoir une Europe de recherche et d'innovation, à investir davantage dans les systèmes éducatifs européens et à préserver les ressources

nécessaires pour financer et renforcer les programmes de mobilité de la jeunesse tels qu'Erasmus. Le CESE adresse un appel à la Commission pour qu'elle retire sa proposition de budget de l'UE si les États membres, qui ne cessent de parler d'investissements et de croissance, ne soutiennent pas un budget européen et un cadre financier pluriannuel favorable aux investissements d'avenir. Il est nécessaire d'adopter des mesures pour aider les PME à engager des jeunes employés qui se trouvent au chômage et qui manquent éventuellement d'expérience;

- pour que **la compétitivité de l'économie européenne soit renforcée** grâce aux innovations et à un financement stable de la recherche et du développement ainsi qu'à une politique de formation et d'accompagnement spécifique des PME/micro entreprises et leurs salariés, à une politique de soutien aux investissements, à l'accès aux marchés et à la réduction des contraintes administratives. Cette démarche facilitera également la résurgence de l'industrie européenne, qui constitue un important gisement de croissance et d'emplois;
- pour que soit instauré un environnement juridique propice, dont la gestion et le respect n'engendrent pas de dépenses inutiles. La législation économique devrait être claire, équitable et proportionnée. Il s'agit là d'un élément qui compte pour chaque entreprise, et chaque PME en particulier;
- un effort particulier doit être fait afin que l'UE soit considérée comme **un partenaire actif et global**. À cet égard, **la politique commerciale internationale** est aussi importante, qui devrait promouvoir ses valeurs au profit du **développement durable** et de la participation de la société civile, entre autre par la création d'**organes de la société civile chargés de surveiller la mise en œuvre des accords commerciaux**.
- pour que **l'équilibre femmes-hommes** soit garanti. Il y a lieu d'appliquer la législation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et le principe d'égalité des chances. L'écart salarial entre les hommes et les femmes pour un même travail est de 17 %; par ailleurs les femmes et les jeunes ont été les plus touchés par la crise.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

484^e SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 NOVEMBRE 2012**Avis du Comité économique et social européen sur «La participation des associations de consommateurs à l'établissement et au fonctionnement du marché unique» (avis d'initiative)**

(2013/C 11/02)

Rapporteur: **M. Hernández BATALLER**

Le 19 janvier 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

"La participation des associations de consommateurs à l'établissement et au fonctionnement du marché unique".

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 août 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans le contexte actuel, où le retour aux niveaux de croissance que l'on a connus par le passé semble peu probable dans un avenir proche, il est capital de placer le consommateur au centre des politiques économiques et financières de l'Union, ainsi que le préconise la communication de la Commission intitulée "Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive". Il y a lieu de souligner l'importance du rôle que jouent sur le marché des organisations de consommateurs indépendantes et fortes qui doivent être dotées des moyens humains, matériels et techniques nécessaires à l'accomplissement de leur mission, à savoir la défense des droits et des intérêts des consommateurs.

1.2 Le droit des consommateurs à s'organiser afin de sauvegarder leurs intérêts est reconnu dans le droit primaire par l'article 169 du TFUE, lequel reconnaît juridiquement au niveau européen que les organisations de consommateurs jouent un rôle irremplaçable en tant que garantes de la confiance et du développement du marché unique européen.

1.3 Sans préjudice de l'application du principe de subsidiarité, le CESE invite la Commission à prendre l'initiative afin de garantir aux organisations de consommateurs des droits minimaux communs, en insistant notamment sur leur droit à être consultées et à être entendues par la voie représentative, une définition juridique et/ou administrative des droits et des intérêts des consommateurs à travers l'audition et la consultation préalables sur les mesures ayant un impact sur les droits ou les

intérêts juridiquement protégés tant au niveau national que communautaire, ainsi que le droit à participer à la réglementation des services d'intérêt économique général.

1.4 Le fait que les prestataires de services d'intérêt économique général partagent la même base commune de consommateurs de ces services, consommateurs au nombre desquels figurent de nombreuses personnes vulnérables, exige un accompagnement propre aux spécificités de chacun des marchés (gaz, eau, électricité, etc.) sans perdre pour autant de vue la nécessité d'une vision intégrée de tous ces services, compte tenu des effets qu'ils peuvent avoir, dans leur ensemble, sur la qualité de la vie et les budgets des ménages, deux aspects sur lesquels les organisations de consommateurs sont particulièrement qualifiées pour intervenir. Il conviendrait d'établir pour les services défectueux un système similaire à celui qui existe pour les produits (RAPEX), de manière à ce que les associations de consommateurs puissent, au moyen de leurs réseaux, attirer l'attention des consommateurs sur l'existence de ces services.

1.5 Il existe d'énormes disparités dans l'accès à l'information et à la connaissance du fonctionnement des marchés des services d'intérêt économique général, de la structure de fixation des prix, des valeurs et des éléments qui sous-tendent l'accès aux réseaux ainsi que de la manière dont ils se répercutent sur les consommateurs; en effet, la réglementation est une matière extrêmement technique et complexe, mais qui présente un intérêt indéniable tant pour les consommateurs que pour les organisations qui les représentent.

1.6 Normalement, les consommateurs éprouvent davantage de difficultés à comparer les services que les produits. Cette dernière tâche est particulièrement complexe s'agissant des services d'intérêt économique général. Pour ces derniers, en effet, non seulement les clauses des contrats sont extrêmement variées, comme par exemple dans le cas de la méthodologie de fixation des tarifs, mais aussi l'incorporation d'éléments en plus du service lui-même doit être expliquée de manière adéquate par les organismes régulateurs, débattue avec les organisations représentatives des intérêts des consommateurs et compréhensible pour ces derniers.

1.7 Le Comité estime que la Commission devrait inciter les États membres et les autorités réglementaires nationales à promouvoir la transparence, l'information et la prise de décision en encourageant la discussion des intérêts en jeu – offre/demande (secteurs économiques réglementés et consommateurs) –, en soutenant la discrimination positive en faveur des organisations représentatives des intérêts des consommateurs afin qu'elles participent sur un pied d'égalité avec les acteurs économiques aux forums de discussion et aux organes consultatifs de l'autorité régulatrice, afin de garantir l'autonomisation des organisations de consommateurs et, ce faisant, du consommateur lui-même.

2. Introduction

2.1 Le CESE, en tant qu'organe européen servant de porte-parole à la société civile organisée, entend au moyen du présent avis d'initiative souligner la nécessité d'adopter une perspective humaniste du marché intérieur et de défendre la démocratie économique⁽¹⁾, avec toutes les implications que cela suppose notamment au niveau de la consultation, de la participation et de la transparence intervenant dans les processus de décision en ce qui concerne la régulation des services d'intérêt général, l'accès à l'information et à la participation, la consultations et la représentation des consommateurs dans la régulation des services d'intérêt économique général, en ce y compris les services financiers.

2.2 Conformément à la communication de la Commission "Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive" qui a pour ambition de placer le consommateur au centre du marché unique afin qu'il puisse exercer pleinement ses droits les consommateurs doivent pouvoir compter sur leurs organisations nationales et européennes pour les protéger et ces dernières doivent disposer des moyens, des connaissances et des instruments nécessaires pour les défendre. Il convient de rappeler à cet égard que les règles qui visent à assurer que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur ont pour finalité ultime d'accroître le bien-être du consommateur⁽²⁾.

2.3 Le CESE constate que dans le contexte actuel, il est essentiel de placer la consommation au centre des politiques de l'UE et de l'édification du marché unique; pour ce faire, il est capital que les organisations de consommateurs soient indépendantes et fortes. Le Comité a déjà noté que la préservation de l'équilibre économique suppose que ces organisations soient capables de jouer pleinement leur rôle de contrepoids sur le

marché, et a notamment recommandé à la Commission une augmentation substantielle de leur financement, afin qu'elles puissent se doter des moyens spécialisés nécessaires⁽³⁾.

2.4 Le CESE souligne et reconnaît que la diversité entre les États membres se reflète également dans la manière dont est envisagé le rôle des organisations de consommateurs, dans leurs modalités d'organisation, dans les moyens, les degrés de connaissance et de spécialisation qui sont les leurs ou dans la représentativité qu'elles doivent assurer. Même s'il existe des organisations de caractère européen (par exemple BEUC et ANEC), eu égard à l'importance des organisations nationales pour les consommateurs et pour le marché unique, le CESE juge primordial de traiter leurs problèmes à l'échelle de l'UE.

De même, le CESE est d'avis que la coopération entre organisations représentatives de professionnels et de consommateurs doit être favorisée en tant que forme privilégiée de dialogue utile à l'identification de solutions plus équilibrées pour le développement du marché. Il soutient les forums aux niveaux national et européen qui poursuivent ce même objectif.

3. Consommateurs européens - organisations représentatives nationales

3.1 Les institutions européennes ont abondamment reconnu l'importance de la confiance des consommateurs pour la mise en œuvre du marché unique. Depuis l'adoption, en 1975, du premier programme⁽⁴⁾ visant à mettre en œuvre une politique de protection des consommateurs, par lequel les États membres ont confirmé leur détermination à accroître leurs efforts en faveur des consommateurs, le "droit d'être représentés et entendus" est reconnu expressément. Les programmes ultérieurs ont confirmé ces objectifs et ces droits jusqu'à l'approbation des "plans stratégiques de protection des consommateurs" qui prévoient une participation adéquate des organisations de consommateurs aux politiques de l'UE, tant en ce qui concerne le contenu que la procédure.

3.2 Ces différents programmes et plans prévoyaient que les consommateurs et leurs représentants doivent disposer de la capacité et des ressources nécessaires leur permettant de veiller à leurs intérêts dans les mêmes conditions que les autres parties prenantes du marché, ce qui supposait de revoir les mécanismes de participation des organisations à l'élaboration des politiques de l'UE.

3.3 Cependant, dans le plan stratégique actuellement⁽⁵⁾ en vigueur, le renforcement des associations de consommateurs, au niveau européen, disparaît en tant qu'objectif principal de la politique des consommateurs, au profit du renforcement du mouvement des consommateurs au sein des États membres. Malheureusement, jusqu'ici, l'on n'a jamais évalué au niveau de l'UE le résultat des objectifs de ces plans concernant la participation des consommateurs.

⁽¹⁾ JO C 175 du 28.7.2009, p. 20.

⁽²⁾ Arrêt du Tribunal de première instance (cinquième chambre) du 7 juin 2006, Recueil de jurisprudence 2006, p. II-01601.

⁽³⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 89.

⁽⁴⁾ Premier programme préliminaire de la Communauté pour une politique de protection et d'information des consommateurs, approuvé par le Conseil le 14 avril 1975.

⁽⁵⁾ COM(2007) 99 final.

3.4 La Commission, le Conseil et le Parlement européen ont misé, ces dernières années, sur une stratégie d'autonomisation des consommateurs considérés individuellement, espérant de la sorte susciter la confiance souhaitée dans le marché intérieur. Pour mettre cette stratégie en œuvre, d'une part, ils ont conjugué une révision de l'acquis en matière de défense des consommateurs et une harmonisation à tendance maximaliste dans des domaines clés de la politique de la consommation, et d'autre part, ils ont poussé au maximum la théorie du consommateur moyen ⁽⁶⁾, "individu normalement informé et raisonnablement attentif et avisé ⁽⁷⁾", qui a pour conséquence que la légalité se construit sur une base fallacieuse, à savoir l'existence d'un consommateur idéal, informé et conscient, dont les statistiques montrent qu'il n'existe pas.

3.5 Les données disponibles démontrent que de nombreux consommateurs sont loin de jouer le rôle actif, informé et avisé qu'exigerait un marché concurrentiel et innovant. En réalité, la majorité des consommateurs européens ne se sent ni suffisamment en confiance, ni suffisamment informée, ni suffisamment protégée ⁽⁸⁾.

3.6 En parallèle, en ce qui concerne les consommateurs considérés collectivement, l'approche européenne a été très prudente. Les actions concrètes menées par l'UE par rapport aux organisations représentatives des consommateurs sont assez limitées, ce qui conduit le CESE à inviter la Commission à présenter une proposition concrète sur l'action de groupe, instrument tant attendu et revêtant une importance énorme pour la défense des intérêts des consommateurs, tant au niveau national qu'euro-péen.

3.7 Le droit des consommateurs à s'organiser afin de défendre leurs intérêts est reconnu à l'article 169 du traité. Il est donc fondamental de reconnaître au niveau européen que les organisations représentatives des consommateurs jouent un rôle unique et irremplaçable en tant que garantes de la confiance et du développement du marché unique européen. Cela justifie de consacrer certains droits et principes fondamentaux communs, sans préjuger de l'autonomie dont jouissent les États membres pour la définition des politiques nationales.

3.8 En janvier 2011, le Groupe consultatif européen des consommateurs (GCEC) citait, parmi les principales raisons de la nécessité de disposer d'organisations de consommateurs fortes, les raisons suivantes:

- a) le nombre de décisions européennes ayant un impact sur les consommateurs au niveau national;
- b) le fait que les associations de consommateurs soient de plus en plus écoutées par les institutions européennes;
- c) le droit des consommateurs à être entendus lors de la définition des politiques qui les concernent;

⁽⁶⁾ Très critiquée par le CESE dans ses avis.

⁽⁷⁾ Affaire TJUE C-220/98, Estée Lauder Cosmetics c/Lancaster Group, et affaire C-210/96 du 16 juin 1998, Gut Springenheide et Tusky.

⁽⁸⁾ Consumer Empowerment in the EU, SEC(2011) 469 final.

- d) l'existence de déséquilibres des ressources financières entre les représentants des professionnels et les représentants des consommateurs dans le domaine de la prise de décision, à l'origine de la force ou de la faiblesse de la participation, et l'influence des associations elles-mêmes ⁽⁹⁾.

Le CESE s'est déjà prononcé, et il réitère ici ses affirmations, quant aux exigences que devraient respecter les organisations de consommateurs ⁽¹⁰⁾.

3.9 En l'absence d'organisations de consommateurs fortes, indépendantes du pouvoir politique et économique, contribuant activement à un marché libre et concurrentiel, revendiquant la transparence de l'information et agissant pour la défense des intérêts individuels et collectifs des consommateurs, ce qui a pour effet que la confiance des consommateurs européens est plus difficile à obtenir, il n'y aura pas de consommateurs européens confiants.

4. Le droit d'audition et de participation aux organes de réglementation des services économiques d'intérêt général

4.1 Les organisations de consommateurs sont des alliées cruciales pour rétablir la confiance des consommateurs et édifier le marché intérieur, ce pourquoi le CESE appelle la Commission à prendre l'initiative afin de garantir aux organisations de consommateurs des droits minimaux communs, en insistant notamment sur leur droit à être consultées et à être entendues par la voie représentative, une définition juridique et/ou administrative des droits et des intérêts des consommateurs à travers l'audition et la consultation préalables sur les mesures ayant un impact sur les droits ou les intérêts juridiquement protégés tant au niveau national que communautaire, ainsi que le droit à participer à la réglementation des services d'intérêt économique général.

4.2 Dès lors qu'il n'est pas possible dans le présent avis de discuter de tous les aspects des garanties qu'il convient de fournir aux organisations de consommateurs, le CESE entend mettre en exergue:

- a) **le droit d'être consultées et d'être entendues** de manière représentative, sur le plan de la définition légale et/ou administrative des droits et intérêts des consommateurs, au moyen d'auditions et de consultations préalables sur les mesures qui affectent des droits ou des intérêts faisant l'objet d'une protection juridique au niveau national ou au niveau communautaire;
- b) le droit d'être associées aux **réglementations sectorielles**, en particulier s'agissant des **services d'intérêt général** et de services essentiels à la vie en société pour lesquels les consommateurs n'ont pas vraiment le choix entre le fait d'en disposer ou non.

⁽⁹⁾ Rapport du GCEC sur les indicateurs de suivi du mouvement des consommateurs.

⁽¹⁰⁾ Voir paragraphe 3.5 de l'avis du CESE: personnalité juridique; absence de but lucratif; défense et représentation des intérêts des consommateurs en tant que finalité statutaire principale; fonctionnement interne démocratique; autonomie financière; indépendance du pouvoir politique (JO C 221 du 8.9.2005, p. 153).

4.3 Le CESE rappelle que le traité de Lisbonne, dans son protocole n° 26 relatif aux services d'intérêt général, et l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux soulignent l'importance des services d'intérêt général pour l'UE, laquelle établit les principes qui guident leur approche. Il rappelle également que l'échéance fixée pour les services d'intérêt économique général ne pouvait être satisfaite par le marché (ou qu'elle ne pouvait l'être que dans des conditions différentes en ce qui concerne la qualité, la sécurité et l'accessibilité, l'égalité de traitement et l'accès universel) sans intervention publique. L'obligation spécifique de service public s'impose au fournisseur par le biais d'un mandat reposant sur un critère d'intérêt général qui garantit la fourniture des conditions de service nécessaires à l'exécution de sa mission ⁽¹¹⁾.

4.4 Traditionnellement, de nombreux services d'intérêt économique général tel que l'électricité, le gaz, l'eau ou les communications étaient fournis par les États détenteurs des réseaux d'approvisionnement. Le débat sur ces questions était souvent abordé en termes de risques (santé, sécurité, environnement), de politiques stratégiques des ressources naturelles nationales ou de processus de libéralisation des marchés, comme dans le cas du secteur de l'énergie.

4.5 Du point de vue du consommateur, les questions centrales se posent au niveau des garanties de sécurité d'approvisionnement et d'accès aux services, le prix constituant presque le seul facteur déterminant le choix du consommateur.

Si les consommateurs éprouvent déjà davantage de difficultés à comparer les services qu'à comparer les produits, cette tâche devient particulièrement ardue lorsque l'on se trouve confronté à des clauses contractuelles qui ne sont généralement pas expliquées comme il convient, comme par exemple la méthode de fixation des tarifs et des prix, vaste domaine qui comporte de nombreux éléments en plus du service lui-même. Méthode qui, en outre, ne fait pas l'objet de discussions et n'est pas bien connue des organisations représentatives des intérêts des consommateurs.

Il conviendrait d'établir pour les services défectueux un système similaire à celui qui existe pour les produits (RAPEX), de manière à ce que les associations de consommateurs puissent, au moyen de leurs réseaux, attirer l'attention des consommateurs sur l'existence de ces services.

4.6 L'Observatoire du marché de l'énergie ventile le prix de l'énergie en trois grands groupes: énergie, transport et distribution (réseaux), d'une part, autres impôts, d'autre part, et finalement, TVA, et procède à plusieurs comparaisons entre États membres. Quoi qu'il n'identifie pas, alors qu'il le devrait, les éléments spécifiques qui composent, dans chaque État membre, le groupe "autres impôts", ce type de ventilation des éléments entrant dans la composition du prix est envisageable pour d'autres services d'intérêt économique général (eau, communications), ce qui en ferait une information utile, si elle était également détaillée dans d'autres secteurs.

4.7 La Commission européenne a réalisé des études détaillées portant sur le prix de certains services d'intérêt général et a mis en relief les données provenant de l'Observatoire du marché de l'énergie; elle conclut notamment que:

- a) la majorité des États membres continue à réguler les prix pour l'ensemble des foyers et les pratiques de l'industrie, notamment la complexité des factures d'électricité, rendent difficile l'entrée de nouveaux concurrents et fournisseurs de commutation pour les consommateurs.
- b) les tarifs peuvent représenter une source additionnelle importante de revenus, dont la valeur va en augmentant et se reflète dans la facture payée par les consommateurs, qu'il s'agisse de ménages ou d'entreprises.

4.8 La vérité est que malgré l'existence de nombreux organismes différents de réglementation et les mesures européennes incitant à la transparence de leurs décisions, il existe une énorme disparité entre les organisations de consommateurs sur le plan de l'accès à l'information et de la connaissance spécialisée du fonctionnement de ces marchés de services d'intérêt économique général dont elles disposent, s'agissant notamment de la structure des prix, des valeurs que ceux-ci intègrent ou de l'accès aux réseaux, ainsi que de la manière dont ces derniers éléments sont répercutés sur les consommateurs.

4.9 Le CESE est d'avis que la Commission européenne doit encourager les États membres et les organismes nationaux de réglementation à promouvoir non seulement la transparence de l'information et du processus décisionnel, mais également à favoriser un équilibre entre les intérêts en présence - secteurs économiques réglementés et consommateurs - en appuyant et en opérant une discrimination positive en faveur des organisations représentatives des intérêts des consommateurs (par exemple au moyen de formations spécifiques, d'actions de suivi, de soutien financier).

4.10 Selon le CESE, la participation des organisations de consommateurs, sur un pied d'égalité avec les agents économiques, dans les forums de discussion et les organes consultatifs, constitue le mécanisme le plus adéquat, dans un marché concurrentiel, pour donner aux organisations de consommateurs les moyens d'agir, et de la sorte, conférer davantage de pouvoir au consommateur lui-même ⁽¹²⁾.

4.11 Le CESE estime toutefois que ces risques (le premier étant que ces organisations ne deviennent "captives") sont secondaires par rapport à l'importance de garantir l'acquisition de connaissances spécifiques dans des domaines complexes qui ont un impact sensible sur la qualité de vie des consommateurs, laquelle ne saurait être protégée que par une représentation effective de ces derniers.

⁽¹²⁾ Il est fait ici référence aux données issues de l'Eurobaromètre n° 51.1 de 1999. À la question: "À votre avis, laquelle des tâches suivantes (10 réponses possibles, y compris "ne sais pas") devrait être une priorité pour les associations de consommateurs?", les réponses les plus fréquentes étaient (moyenne des 15 États membres d'alors): 1) Distribuer de l'information (26,8 %); 2) Donner des conseils/une aide pratique (25,4 %); 3) Protéger les intérêts des consommateurs (19,2 %); 4) Représenter les intérêts des consommateurs (7,3 %).

⁽¹¹⁾ COM(2011) 900 final.

4.12 La participation des organisations de consommateurs aux organes et forums de discussion des organismes de réglementation - en particulier aux forums de discussion des tarifs et des prix ⁽¹³⁾ - peut et doit être encouragée par les institutions européennes non seulement en tant que manifestation de l'indépendance et de la transparence du processus réglementaire, notamment s'agissant de la structure tarifaire, mais aussi en tant que contribution à une citoyenneté active et à des organisations de consommateurs fortes.

4.13 Il est vrai que les directives relatives aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz ⁽¹⁴⁾ font allusion à cette question, lorsqu'elles disposent que: "Tout en préservant leur indépendance, sans préjudice des compétences qui leur sont propres et en conformité avec les principes visant à mieux légiférer, l'autorité de régulation consulte, le cas échéant, les gestionnaires de réseau de transport et, si besoin en est, coopère étroitement avec les autres autorités nationales concernées dans l'exécution des missions visées". La participation et le débat avec les organisations représentatives des consommateurs ne font toutefois pas l'objet de recommandations dans tous les environnements concurrentiels.

4.14 Dans un environnement concurrentiel, la structure tarifaire ne se contente pas de conditionner l'accès des prestataires de services, mais peut aussi, parce qu'elle influence directement le prix, entraîner exclusion et immobilisme chez les consommateurs ⁽¹⁵⁾.

4.15 L'élément de prix et la nécessité de discuter avec les représentants des consommateurs de la structure tarifaire qui

le détermine ont été négligés par la réglementation et sont absents des actes de l'UE en la matière (par exemple les directives susmentionnées). Cependant, les données relevées par l'Observatoire du marché de l'énergie montrent bien que dans la structure de prix de ces services, les consommateurs et les entreprises supportent des taxes et d'autres coûts qui induisent une vulnérabilité des premiers et portent préjudice à la compétitivité des secondes.

4.16 Certains choix en matière de services d'intérêt économique général ont des effets directs sur les coûts, qui sont en fin de compte répercutés sur le prix payé par les consommateurs. Le CESE considère qu'une saine concurrence dans le marché unique et la protection des consommateurs justifient une intervention des institutions de l'UE afin d'assurer une transparence accrue dans la formation des prix des services d'intérêt économique général essentiels et de suivre l'évolution de leurs différentes composantes et de leurs tarifs. À cette fin, les États membres et les organes de réglementation nationaux doivent être encouragés à appuyer une participation active des organisations représentatives des consommateurs et des PME dans le cadre des processus décisionnels menant à la fixation des tarifs ⁽¹⁶⁾.

4.17 Enfin, le CESE se doit de rappeler que la représentation des consommateurs sera difficilement efficace tant que ne sera pas garantie une possibilité d'action dans le cadre de recours collectifs, ce pourquoi il invite instamment la Commission à relancer les travaux relatifs à la mise en œuvre d'un système européen de recours collectif.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Pour les services publics essentiels qui ne font pas courir de risques à la santé et à la sécurité des consommateurs, lesquels sont rares aujourd'hui dans les services de téléphonie et d'électricité, le prix constitue un facteur de choix presque unique pour le consommateur.

⁽¹⁴⁾ Directives 2009/72/CE et 2009/73/CE (JO L 211 du 14.8.2009, p. 55 et p. 94).

⁽¹⁵⁾ Voir par exemple l'article 32, paragraphe 1 de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

⁽¹⁶⁾ OJ C 318 du 29.10.2011, p. 155.

Avis du Comité économique et social européen sur les «Principes, procédures et actions pour la mise en œuvre de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité de Lisbonne» (avis d'initiative)

(2013/C 11/03)

Rapporteur: **M. JAHIER**

Le 14 juillet 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

Principes, procédures et actions pour la mise en œuvre de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité de Lisbonne.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 168 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

"Rien n'est possible sans les hommes mais rien n'est durable sans les institutions."

Jean Monnet

1. Conclusions

1.1 Le CESE estime qu'il est d'une importance cruciale d'élaborer des propositions d'action concrète afin que les diverses institutions de l'UE prennent les initiatives qui incombent à chacune d'entre elles pour définir les mesures adéquates en vue de mettre en œuvre les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE). Ce processus doit être conçu comme l'occasion d'élargir et de renforcer les structures de dialogue avec la société civile européenne à l'échelon européen mais également national, régional et local.

1.2 Le cœur de la démocratie reste la démocratie représentative, la démocratie participative étant une approche qui apporte un complément et ouvre de nouveaux horizons à la première, sur laquelle sont fondées toutes nos sociétés. De même, le dialogue civil n'entre pas en concurrence avec le dialogue social mais ils jouent l'un et l'autre un rôle bien spécifique et particulier, conformément aux dispositions du traité.

1.3 Il s'impose de réaliser une démocratie participative efficace, telle qu'elle est sanctionnée par le TUE, et reflétant les valeurs et l'identité de l'Union européenne. En outre, face à la crise économique, sociale et politique actuelle, la nécessité d'exécuter pleinement l'article 11 constitue un enjeu capital si l'on veut que l'UE renforce sa légitimité démocratique vis-à-vis de ses citoyens. Enfin, accroître la transparence, le sentiment d'appropriation et la participation des citoyens et de la société civile organisée, au niveau tant national qu'europpéen, constitue la seule voie possible pour que l'Europe soit capable d'éviter l'extrémisme, défendre ses valeurs démocratiques et fonder une "communauté de destin".

1.4 Il convient de voir la mise en œuvre de l'article 1, paragraphes 1 et 2, du TUE comme une occasion décisive de faire progresser les processus actuels de consultation et de participation de la société civile, tels qu'ils ont été développés au niveau européen depuis la publication, en 2001, du livre blanc sur la

gouvernance européenne. Diverses pratiques ont d'ores et déjà été développées pour faire participer la société civile, dont certaines vont au-delà du simple échange d'informations et pourraient être considérées comme de bons exemples, à partir desquels il serait possible de construire un cadre structuré de dialogue civil européen, en application de l'article 11, paragraphes 1 et 2.

1.5 Le CESE préconise dès lors les actions suivantes:

- La Commission européenne devrait réaliser une étude fouillée pour dresser un inventaire des procédures qui existent actuellement afin d'assurer la participation de la société civile à l'élaboration des politiques au niveau européen. Cette enquête devrait évaluer l'efficacité des dispositifs consultatifs actuels et formuler des recommandations pour définir un cadre général concernant la manière dont toutes les institutions et instances de l'UE pourraient mettre en pratique l'article 11, paragraphes 1 et 2. Il conviendrait que le CESE et les acteurs concernés soient appelés contribuer à ce travail, au stade de sa conception, de sa réalisation et de la diffusion de ses conclusions.
- Il y aurait lieu d'étendre, en y intégrant le Conseil, le registre de transparence qui constitue déjà un instrument partagé de la Commission européenne et du Parlement européen. À l'avenir, il pourrait ainsi fournir un outil appréciable pour définir les parties prenantes du dialogue civil européen.
- Les institutions européennes devraient constituer une base de données unique qui reprenne des informations sur les contacts, les actions de consultation et le dialogue avec la société civile. Il convient également d'élaborer un rapport annuel, qui soit un outil de communication utile pour montrer dans quelle mesure la démocratie participative est déjà mise en pratique dans l'UE.

- Le CESE devrait procéder en interne à une évaluation pour juger de l'efficacité, de la pertinence et de la perception de sa propre coopération avec les organisations de la société civile (OSC), afin de déterminer les points pouvant être effectivement améliorés.
- Le CESE devrait bâtir une base de données qui reprenne des informations circonstanciées précisant quelles sont les organisations de la société civile qui ont été associées à ses travaux et en quelle qualité elles l'ont été.
- Le CESE devrait exploiter pleinement le nouveau protocole de coopération qu'il a signé avec la Commission européenne en février 2012, afin de participer davantage encore à la définition des priorités, programmes de travail et grandes actions de l'UE.
- Le CESE devrait s'employer à réexaminer et redynamiser le rôle du groupe de liaison avec les organisations et réseaux de la société civile, pour accroître son engagement et œuvrer à mieux concrétiser le paragraphe 1 de l'article 11.
- Le CESE devrait contribuer à organiser, avec tous les autres intervenants concernés, dont les institutions de l'UE au premier chef, une manifestation annuelle de grande ampleur, qui fournisse une contribution collective à la liste des priorités de l'UE. L'incidence politique de ce rassemblement se trouverait accrue s'il se déroulait parallèlement à une conférence conjointe des Parlements nationaux des 27 États membres avec le Parlement européen. Sa première édition pourrait être organisée avant les élections européennes de 2014, de manière à permettre une consolidation des liens entre les citoyens européens, le corps électoral et les élus.

1.6 En s'engageant de manière significative et de plus en plus forte dans la construction de l'espace public européen, le CESE pourrait dès lors encourager et aider la Commission, le Conseil et le Parlement européen à jouer un rôle toujours plus actif dans les efforts déployés pour la mise en œuvre des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 du TUE et dégager ainsi des résultats appréciables pour l'ensemble des institutions européennes et organisations de la société civile en Europe, du point de vue des procédures comme de leurs effets.

2. Introduction

2.1 Au cours de ces douze dernières années, le CESE a accompli des progrès significatifs dans la définition du dialogue civil européen, du rôle complémentaire qu'il joue vis-à-vis de la démocratie représentative et de sa nature propre par rapport au dialogue social. Le dialogue civil a été défini comme un processus démocratique et relevant de la formation de l'opinion publique qui est susceptible de prendre différentes formes en fonction des acteurs concernés. Le CESE s'est accordé sur la définition des acteurs et des concepts du dialogue civil, ainsi que sur son articulation avec la gouvernance participative⁽¹⁾.

⁽¹⁾ On trouvera un bon résumé de ces notions dans l'annexe 1, "La démocratie participative en 5 points", texte rédigé en mars 2011 par le groupe III du CESE.

2.2 Le CESE a réaffirmé par ailleurs le principe de subsidiarité au niveau européen, proposé une grille précise de quatorze critères quantitatifs et qualitatifs pour évaluer la représentativité des organisations de la société civile qui sont appelées à prendre part au dialogue civil horizontal, vertical et sectoriel et défini précisément les différences entre la consultation (processus descendant) et le dialogue civil (processus ascendant ou, plus exactement, circulaire). Il a ainsi contribué aux avancées institutionnelles qui sont maintenant consacrées par l'article 11 du TUE⁽²⁾.

2.3 Le TUE, entré en vigueur en décembre 2009, reconnaît formellement le rôle de la démocratie participative (dialogue civil, consultation et initiative citoyenne européenne ou ICE). Les dispositions prévues à l'article 11⁽³⁾ s'ajoutent au dispositif central de la démocratie représentative (articles 10 et 12⁽⁴⁾) et le renforcent, dessinant ainsi un modèle européen novateur de démocratie.

2.4 Il convient maintenant d'agir en faveur d'une mise en œuvre concrète de l'article 11, et, en particulier, de lancer les travaux concernant les paragraphes 1 et 2, étant donné que les pratiques de consultation, visées au paragraphe 3, sont désormais largement développées et que l'initiative citoyenne européenne a déjà été réglementée⁽⁵⁾. L'histoire du CESE nous a en effet enseigné que pour disposer de structures de dialogue efficaces, nous avons besoin d'un cadre réglementaire précis et d'une continuité institutionnelle.

2.5 En mars 2010, le CESE invitait dès lors la Commission à présenter "un livre vert sur le dialogue civil portant sur la mise en œuvre concrète des articles 11.1 et 11.2, afin de réfléchir aux pratiques existantes, de définir plus précisément les procédures et les principes appliqués, de les évaluer et d'apporter des améliorations avec l'aide de la société civile organisée, notamment en établissant des structures claires"⁽⁶⁾. Un an plus tard, en 2011, le groupe III du CESE a pris l'initiative d'une réunion extraordinaire sur le thème "Quelles perspectives pour la démocratie participative en Europe?", qui a relancé ces demandes et adopté une "feuille de route pour la démocratie participative"⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Toutes les informations correspondantes figurent, avec plus de détail, dans la synthèse intitulée "Démocratie participative: une rétrospective de l'histoire écrite par le CESE" (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>).

⁽³⁾ Article 11, par. 1 Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. (2) Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. (3) En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. (4) Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne...

⁽⁴⁾ L'article 10, paragraphe 1, dispose que "le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative" et son paragraphe 3, que "tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens."

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr>. En tout état de cause, il sera utile de réaliser d'ici un an une évaluation complète du fonctionnement concret de l'ICE, notamment avec la participation de la société civile organisée.

⁽⁶⁾ JO C 354 del 28.12.2010, pag. 59.

⁽⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/feuille-de-route-fr.doc>.

2.6 Le CESE constate que si l'on fait abstraction des pratiques de consultation et de la réglementation de l'initiative citoyenne européenne, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, aucun progrès n'a été réalisé à ce jour au sein des diverses institutions en ce qui concerne les dispositions relatives au dialogue civil (paragraphe 1 et 2 de l'article 11), de même que des réponses positives n'ont pas encore été données pour satisfaire les demandes d'un livre vert sur la question.

2.7 Par ailleurs, une crise économique structurelle s'est répandue dans toute l'Europe, qui remet en question les fondements mêmes de la construction européenne et contribue à alimenter un phénomène dangereux à double face, avec d'un côté, un repli sur les négociations intergouvernementales pour trouver des solutions à la crise, d'où une multiplication des sommets européens, et de l'autre, une prise de distance de plus en plus forte des citoyens et de leurs organisations par rapport aux institutions de l'UE. Il s'y ajoute le sentiment diffus que non seulement l'UE ne parvient pas à trouver une issue à la crise mais qu'elle impose des politiques d'austérité qui affectent la vie de tous les citoyens européens, sans pratiquement que le moindre échange ait lieu avec les diverses représentations de la société civile organisée sur les choix qui sont posés. L'incompréhension et la distanciation semblent donc s'accroître et préparer la voie à une dangereuse perte de légitimité des institutions mêmes de l'Union européenne.

2.8 Le CESE est convaincu que les dynamiques générées par le TUE, tout comme la diversité et l'ampleur des problématiques et des priorités qui sont désormais à l'ordre du jour de l'action politique de l'Union européenne, réclament une relance énergique et déterminée de la "méthode communautaire". Toute cette démarche ne pourra s'opérer que si l'on renforce et rénove cette méthode, conforte la démocratie parlementaire, pilier essentiel des institutions européennes, et lance une nouvelle ère d'engagement direct de la société civile visant à consolider l'identité européenne et à susciter l'intérêt des citoyens. S'assurer de leur participation accrue grâce au dialogue civil, tant sous ses formes directes que par le truchement des organisations représentatives, comme le prévoit l'article 11, se profile dès lors en défi capital pour garantir l'avenir même de la construction européenne: en l'occurrence, les enjeux sont ici le sentiment d'appropriation et d'adhésion, la transparence et une plus grande légitimité démocratique concernant les processus de prise de décisions.

2.9 L'article 11 et sa mise en œuvre peuvent donc contribuer utilement à réaliser une telle dynamique de démocratie participative et le CESE a incontestablement toute l'expérience requise pour faire office de catalyseur à l'égard de ce processus de renforcement de la vie démocratique européenne, en étroite collaboration avec les diverses institutions de l'UE et les principaux réseaux européens et nationaux de la société civile organisée.

2.10 Le CESE est conscient qu'il ne reflète que partiellement la diversité que recouvre l'expression "société civile organisée" ⁽⁸⁾ et c'est justement pour cette raison que, dans une démarche pragmatique, il a adopté depuis un certain temps nombre d'initiatives visant à garantir la structuration de plus en plus étendue

de ses relations avec la société civile organisée européenne. Il estime qu'en temps de crise, le développement d'un tel "pont" entre les institutions et la société civile revêt une importance tout à fait capitale, s'agissant d'accompagner les choix politiques structurels ainsi que les réformes institutionnelles dont l'Europe ne saurait faire l'économie si elle entend préserver son avenir.

2.11 L'article 11 dans son ensemble diffuse un message clair de confiance concernant la valeur ajoutée de la citoyenneté active, l'apport précieux de la démocratie participative et le rôle qu'elle peut jouer pour renforcer le sentiment d'adhésion des citoyens au projet européen, en faisant émerger une opinion publique européenne de plus en plus informée et dense. Tout en rattachant au pilier participatif la tradition désormais bien ancrée des procédures de consultation (paragraphe 3), l'article 11, dans ses paragraphes 1 et 2, marque donc un passage significatif vers un modèle plus avancé de dialogue structuré.

2.12 Au terme de quinze années d'élaboration théorique et de recherches importantes, qui sont reprises dans la synthèse déjà citée ⁽⁹⁾, il est aujourd'hui **nécessaire de lancer des actions concrètes et des instruments propres pour chaque institution de l'UE** mais aussi, dans le même temps, **de créer un cadre d'ensemble coordonné et cohérent**, afin de permettre une meilleure réalisation de l'objectif global défini dans cet article.

2.13 Le CESE est d'avis qu'il y a lieu d'éviter de céder à la tentation de transformer la structure normative de l'article 11 (notamment dans ses paragraphes 1 et 2) en un contenu purement descriptif, comme s'il s'agissait d'un instantané de la réalité existante. Une telle démarche ne refléterait nullement les intentions du législateur, ni ne répondrait aux fortes attentes nourries par la société civile organisée européenne.

3. Partir des bonnes pratiques existantes

3.1 Le CESE pense que pour commencer à développer des actions concrètes afin de mettre en œuvre les paragraphes 1 et 2 de l'article 11, il est utile de partir des bonnes pratiques existantes.

3.2 Au cours de ces dix dernières années, **des schémas de coopération avec les organisations de la société civile** se sont progressivement développés au sein de l'Union européenne, pour une bonne part sous la forme de pratiques de consultation, promues par la Commission européenne.

3.3 Pour ce qui concerne la Commission, de plus en plus de directions générales ont développé un nombre conséquent de consultations de ce type, qui présentent une diversité étendue quant à leurs objectifs, leur périodicité, leur format et leur incidence. Elles ont évolué de façon fort autonome et certaines se sont muées en de véritables "forums consultatifs". Dans certains cas, cette diversité des situations et des résultats obtenus a

⁽⁸⁾ Le CESE "est composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel." Article 300, paragraphe 2, du TFUE.

⁽⁹⁾ "Démocratie participative: une rétrospective de l'histoire écrite par le CESE" (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>).

débouché sur des formes relativement structurées de dialogue permanent avec la société civile ⁽¹⁰⁾. Le CESE estime qu'en tout état de cause, il convient de rappeler que le modèle juridique que constituent les consultations ne peut être confondu avec la nouvelle institution du dialogue civil, lequel doit pour sa part devenir structuré et permanent.

3.4 À cet égard, on peut mentionner le forum de l'UE sur la santé, de la direction générale Santé et consommateurs (SANCO), la plate-forme pour les droits fondamentaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le groupe de contact de la société civile de la direction générale Développement et coopération – EuropeAid (DEVCO), ou encore le dialogue avec la société civile lancé par la direction générale Commerce (TRADE).

3.5 Le dernier cité de ces dispositifs constitue peut-être le mécanisme le plus abouti de dialogue structurel sectoriel, si l'on considère, d'une part, qu'un nombre élevé d'acteurs y participent de manière structurée, puisque les organisations qui y sont enregistrées excèdent les huit cents, et que, d'autre part, près de la moitié d'entre elles ont leur siège dans un des États membres et non à Bruxelles. Il s'agit également du seul processus de dialogue dont les résultats fassent l'objet d'une évaluation externe, à l'initiative de la direction générale elle-même ⁽¹¹⁾.

3.6 Un deuxième exemple est celui du "forum européen pour l'intégration" ⁽¹²⁾, qui a vu le jour en 2009, au départ d'une initiative commune du CESE et de la Commission européenne, et repose sur une base stable, constituée d'une centaine de parties prenantes tant européennes que nationales. En outre, il a bénéficié de la participation constante d'autres instances (Parlement européen, Comité des régions et représentants des gouvernements des différents États membres de l'UE). Si son lancement n'a pas été exempt de difficultés, il est aujourd'hui devenu un carrefour de dialogue structuré qui aborde, en phase préliminaire surtout, l'évolution concrète de la programmation européenne en matière de politiques d'intégration.

3.7 Un troisième exemple est offert par le forum de la société civile au sein de la structure complexe que présentent les relations extérieures de l'Union. On évoquera, plus spécifiquement, le succès remporté par les comités consultatifs mixtes qui ont été créés dans le cadre des négociations d'adhésion à l'UE, le rôle joué par le comité consultatif Cariforum-UE dans le suivi de l'accord spécifique de partenariat entre l'UE et le Cariforum, ou encore la mission assignée à la société civile au sein de l'accord de libre-échange UE-Corée.

3.8 C'est sans doute dans l'accord de Cotonou ⁽¹³⁾ que le dispositif est le plus élaboré et le mieux structuré, tant pour le nombre de pays et d'intervenants engagés que pour la quantité d'actions réalisées. Il sanctionne la reconnaissance formelle du "rôle complémentaire" et de la "contribution potentielle (...) au processus de développement" qui est fournie par les "acteurs non étatiques", définis comme "le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux (...), la société civile" ⁽¹⁴⁾. Sur la base d'un mandat spécifique, le CESE organise des réunions régulières avec les milieux socio-économiques des pays ACP et de l'UE et

un programme spécifique de soutien financier a par ailleurs été développé dans divers pays; géré par les délégations de l'UE concernées, il accorde une place de plus en plus importante à la participation de ces intervenants, ainsi qu'au développement des capacités ⁽¹⁵⁾.

3.9 Pour terminer, on rappellera encore l'initiative prise par le Parlement européen quand il a organisé depuis 2007, quoique à des intervalles irréguliers et avec des résultats divers, trois "agoras citoyennes" axées autour d'un thème précis et auxquelles les organisations de la société civile européenne ont pris une large part ⁽¹⁶⁾. Cette entreprise fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation interne spécifique au sein du Parlement européen, le but étant de la relancer sous des formes plus percutantes dans les années à venir.

3.10 Par ailleurs, il convient de faire état, au niveau international cette fois, de certains exemples d'association efficace de la société civile aux rouages de la prise de décisions. Tel est notamment le cas de la convention d'Aarhus de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe ⁽¹⁷⁾ et du code de bonnes pratiques pour la participation civile qui a été adopté par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe ⁽¹⁸⁾.

3.11 La convention d'Aarhus octroie non seulement au grand public et aux organisations de la société civile qui sont concernées le droit d'"accès à l'information sur l'environnement" mais reconnaît également celui de la "participation du public au processus décisionnel" et, le cas échéant, celui de contester toute décision publique. En outre, les représentants de la société civile peuvent désigner des membres au comité chargé de veiller au respect de la convention et être représentés au sein du Bureau. Enfin, un soutien financier est octroyé à ces organisations de la société civile.

3.12 Pour ce qui est du Conseil de l'Europe, le code de bonnes pratiques, reconnu par le Comité des ministres, vise à améliorer la participation de la société civile au processus décisionnel au niveau local, régional et national. Le texte distingue effectivement quatre niveaux différents de participation (information, consultation, dialogue et partenariat), qui peuvent servir de modèles pour la société civile comme pour les pouvoirs publics.

3.13 Par ailleurs, le niveau régional et local fournit de bons exemples, parmi lesquels on distinguera en particulier, en France, le "Grenelle environnement". Organisé en 2007 à l'initiative du président de la République française ⁽¹⁹⁾, il a réuni des délégués de l'État, des collectivités locales, des ONG et des

⁽¹⁰⁾ Les paragraphes suivants ne fournissent qu'une esquisse sommaire. On trouvera quelques éléments plus détaillés dans l'annexe I.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ Chapitre 2, article 4.

⁽¹⁴⁾ Chapitre 2, article 6.

⁽¹⁵⁾ Pour un aperçu du travail de suivi effectué par le CESE, voire la déclaration finale du séminaire régional d'Addis-Abeba, du 7 au 10 juillet 2010, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents&itemCode=10876>.

⁽¹⁶⁾ Voir <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00567de5f7/Agora.html>, ainsi que l'annexe II.

⁽¹⁷⁾ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptée en 1998 (voir <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>).

⁽¹⁸⁾ Ce code a été adopté en octobre 2009 (http://www.coe.int/t/ngo/default_FR.asp?).

⁽¹⁹⁾ Voir le site du Grenelle environnement, <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

partenaires sociaux dans un processus de dialogue et de partenariat, qui a débouché sur l'adoption, en 2008 et 2010 respectivement, de deux grands trains de textes législatifs environnementaux. En outre, c'est sur une proposition du Grenelle environnement que la dénomination du Conseil économique et social (CES) français a été modifiée en "Conseil économique, social et environnemental" et que des représentants de ce secteur ont été désignés pour en devenir membres⁽²⁰⁾. Enfin, il convient de mentionner encore d'autres modèles de dialogue civil qui ont été développés au niveau national et local, sous des formules telles que les "plates-formes de coopération", les "pactes" ou autres "accords" ou "protocoles de coopération" et méritent également d'être exploités en tant que tels.

4. Leçons à tirer et ouvertures à développer

4.1 Dans la situation actuelle, on peut relever des exemples du plus haut intérêt qui, concrètement, sont allés bien au-delà des formes classiques de la simple consultation et, s'agissant de participation active et de renforcement des formes de coopération, ont abouti parfois à mettre en place des processus plus stables et élaborés préfigurant les formes que pourrait revêtir un dialogue civil structuré tel que prescrit par l'article 11 du TUE. Pour une bonne part, ces pratiques sont toutefois insuffisamment connues en dehors des milieux associés à ces travaux, quel qu'en soit le secteur, et il s'avère nécessaire de les évaluer, de leur donner davantage de publicité, de les étendre et de leur conférer une plus grande stabilité.

4.2 La manière dont les différents intervenants ont perçu ces forums, en particulier du point de vue de leur efficacité, est en outre tributaire de toute une série de facteurs, qui vont de l'intensité, assez variable, avec laquelle ils se sont appropriés le processus à la continuité de l'investissement opérationnel consenti par les institutions de l'UE, en passant par le degré de représentativité prêté aux participants⁽²¹⁾, les conditions financières, permettant ou non une participation d'acteurs moins organisés et dépourvus d'une présence sur la place de Bruxelles, ou encore la capacité technique à contribuer activement au débat et à assurer un suivi de la procédure.

4.3 Il importe de souligner certains aspects pertinents que présentent ces processus:

- Ils ont généré des manières de travailler qui ont acquis progressivement valeur de normes largement utilisées et acceptées, représentant une richesse qu'il conviendrait d'étudier et d'évaluer.
- Pour la majeure partie d'entre eux, ils font intervenir un spectre très développé d'acteurs, plutôt que, en règle générale, une seule famille ou un seul secteur de groupements de la société civile organisée, en ce qu'au contraire, ils incluent souvent dans leurs rangs des instances qui correspondent à celles que l'on trouve au sein du CESE (organisations représentant les entreprises, les travailleurs ou les autres intervenants socio-économiques, citoyens, professionnels et culturels).

⁽²⁰⁾ Pour d'autres exemples de participation de la société civile, on peut se reporter à l'audition menée dans le cadre de l'élaboration du présent avis (voir <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>).

⁽²¹⁾ En tout état de cause, on relève de fortes disparités dans les critères de représentativité qui sont appliqués dans chaque cas. Aussi rappellerait-on une fois de plus les critères quantitatifs et qualitatifs définis dans l'avis du CESE (rapporteur: M. Olsson), JO C 88, du 11 avril 2006, pp. 41-47.

— Dans différents cas, on note la participation de plusieurs institutions ou organismes de l'UE, fût-ce avec des rôles différents, et il en résulte parfois un effet de maillage inter-institutionnel, qu'il conviendrait d'explorer davantage.

— Il faut également relever la multiplication des configurations où ce processus de coopération structuré donne lieu à une participation assez diversifiée, dans laquelle les représentants des sociétés civiles nationales et de leurs organisations viennent prendre place aux côtés de leurs pendant européens, même s'il reste encore bien des progrès à accomplir à cet égard pour que les niveaux locaux et nationaux des dites sociétés civiles des 27 États membres s'engagent plus largement⁽²²⁾.

4.4 De ces constats, il ressort qu'il est possible de dégager une masse critique qui, pour autant qu'elle ait été systématisée et ait bénéficié d'une action adéquate pour assurer sa notoriété, pourrait apporter une pierre, des plus importantes, au chantier de l'édification d'une démocratie participative à l'échelon européen. En tout état de cause, cette démarche permettrait de donner une traduction visible aux ébauches de cet élément fondamental de la démocratie européenne, et ce, tant vis-à-vis des opinions publiques qu'à l'intérieur même des différentes institutions. Elle permettrait ainsi de faire davantage reconnaître et apprécier la contribution des organisations de la société civile européenne et la mobilisation dont elle témoigne depuis longtemps déjà au sein de l'UE.

4.5 Le CESE propose dès lors que la Commission européenne, en s'appuyant sur la coopération agissante de toutes les autres institutions, prenne l'initiative d'une étude plus étendue et structurée.

4.6 Dix ans après le livre blanc sur la gouvernance européenne⁽²³⁾, pareille étude devrait fournir des éléments plus complets pour dresser un bilan d'ensemble concernant les résultats obtenus, l'incidence concrète sur le processus législatif, les évolutions non prévues qui ont été réalisées et expérimentées, les faisceaux de difficultés rencontrés, ainsi que les carences et les incohérences, ou encore les frais exposés, tout en cernant, au final, les impératifs à respecter pour permettre une meilleure appropriation et une participation plus étendue. Ces investigations devraient en outre évaluer l'efficacité concrète et l'ampleur de l'ensemble des coopérations structurées qui existent avec les sociétés civiles, les paramètres et conditions qui en amélioreront l'efficacité, les bonnes pratiques à proposer en exemple et la manière de les développer plus avant. Enfin, il conviendrait qu'elles jaugent dans quelle mesure et de quelle manière la masse appréciable de travail qui est ainsi effectué est connue et perçue en dehors des cercles qui y prennent part et contribue à étendre la participation démocratique, à susciter l'adhésion au projet européen et, partant, à construire l'espace public européen. Une telle enquête se devrait par ailleurs de reprendre les critères d'évaluation d'impact, du point de vue des institutions comme des différents intervenants de la société civile organisée.

⁽²²⁾ À cet égard, il conviendrait également de faire état des organisations locales, nationales et régionales qui, en très grand nombre, ont été associées ces dernières années à des projets européens concrets et spécifiques et pourraient, à la condition de recevoir les encouragements adéquats et d'être maillées en réseau, s'insérer activement dans une dynamique plus vaste de participation et de dialogue civil, propre à renforcer l'adhésion des citoyens au processus européen au niveau le plus en phase avec les réalités du terrain, à l'échelle des territoires nationaux et locaux de l'Union.

⁽²³⁾ JO C 193, du 10 juillet 2001, p. 117, JO C 125, du 27 mai 2002, p. 61 et COM(2001) 428 final.

4.7 Menée dans l'optique indiquée par l'article 11⁽²⁴⁾ du TUE, avec une participation directe et active des organisations de la société civile, une telle étude pourrait ainsi offrir une bonne base de travail pour définir les lignes directrices et autres modalités pratiques qui sont nécessaires pour développer le dialogue structuré au sens dudit article 11. Elle pourrait ainsi fournir à la Commission et aux autres institutions de l'UE les éléments nécessaires pour proposer des modes de fonctionnement futurs plus précis, en se situant par là aussi dans la logique du livre vert mentionné au paragraphe 2.5 et dont le CESE souligne l'importance. Il conviendrait tout particulièrement de déterminer les lignes d'action et pratiques communes que pourraient partager toutes les institutions, dans le respect bien évidemment de leur autonomie respective, pour développer un processus qui soit sans ambiguïté et d'un caractère efficace, intégratif et transparent pour une participation structurée de la société civile à la construction du projet européen.

4.8 Le CESE peut assurément apporter la contribution de ses activités, de sa compétence et de ses réseaux, en participant activement à la réalisation de cette étude, tant dans sa phase de conception et de mise en œuvre que dans celle où, par la suite, il s'agira d'en diffuser les résultats, en particulier dans les 27 États membres.

4.9 Le 23 juin 2011, **la Commission européenne et le Parlement européen ont également lancé le registre commun de transparence**, qui remplace celui que la première avait créé en 2008. Il reprend d'ores et déjà plusieurs milliers d'organisations, qui, se rattachant aux segments les plus divers de la société civile européenne, doivent fournir un éventail fort élaboré d'informations et s'engagent à respecter un code de conduite commun⁽²⁵⁾. Ce registre unique, qui est partagé entre deux des institutions de l'UE et auquel le Conseil a déjà fait part de son intention de se joindre, témoigne d'une orientation bien marquée et de leur volonté de coordonner leur démarche dans une matière aussi pertinente et sensible pour les relations avec la société civile.

4.10 Le CESE estime que ce registre, qui ne poursuit aujourd'hui qu'un objectif de transparence quant aux acteurs qui entrent en relation avec les institutions européennes pour influencer sur leurs politiques, pourrait se muer progressivement en un instrument de travail pour déterminer les parties prenantes du dialogue civil, en rapport avec la problématique des critères de représentativité. L'étude susmentionnée devrait également explorer les possibilités que ledit registre pourrait ouvrir pour le déploiement du dialogue civil structuré.

4.11 Le traité de Lisbonne ouvre de **nouveaux horizons à explorer en ce qui concerne le Conseil européen**, qui, désormais, est devenu une structure permanente et possède un président élu pour un mandat, renouvelable, de deux ans et demi. Ces évolutions fournissent les bases nécessaires pour organiser une perspective de plus long terme et des relations avec la société civile qui présentent davantage de stabilité. En effet, le Conseil est tenu de se conformer lui aussi à la prescription de l'article 11 du TUE et maintenant qu'il assume également la mission de fixer les orientations politiques générales de l'UE, il devient encore plus crucial, stratégiquement parlant, de développer une coopération qui évolue progressivement jusqu'à

devenir un dialogue civil structuré. Le CESE estime que le Conseil devrait se doter d'une unité spécifiquement chargée du dialogue avec la société civile et il est disposé, en se fondant sur les bons rapports déjà noués de longue date avec les présidences semestrielles du Conseil, à coopérer étroitement avec lui dans le cadre de ses fonctions propres, afin d'exploiter concrètement cette potentialité.

5. Le rôle du CESE

5.1 Ces dix dernières années, le CESE a pour sa part profondément modifié son propre mode de fonctionnement et, surtout, fortement étendu la participation à ses travaux des acteurs, experts et organisations de la société civile européenne.

5.2 Toutes les facettes de l'activité du Comité ont été concernées par ces réformes, que ce soit le processus plus traditionnel de ses travaux (avis), avec la participation croissante des experts et la multiplication des auditions, fort variables quant à leur ampleur, la création du groupe de liaison avec les organisations de la société civile (OSC), les colloques et manifestations diverses organisés dans le cadre des programmes des sections, des groupes et des présidences, tant à Bruxelles que dans les différents pays de l'Union, le travail accompli concernant la stratégie Europe 2020, en partenariat avec les Conseils économiques et sociaux et institutions similaires des divers États membres, ou encore le large éventail d'activités menées dans le cadre de ses propres relations extérieures.

5.3 Un réseau de plus en plus dense et étendu de relations et de dialogues s'est ainsi tissé avec un éventail plus large et plus diversifié d'acteurs de la société civile organisée européenne, en un développement relativement structuré, à forte composante sectorielle, dans le cadre duquel l'action de chacune des parties prenantes est souvent peu connue des autres, et surtout dont toutes les potentialités d'ensemble ne sont pas suffisamment exploitées.

5.4 À cette fin, **le CESE doit s'engager:**

— à promouvoir une **analyse plus approfondie sur l'évolution et les perspectives de son système de relations avec la société civile organisée**, dont l'objectif serait tout à la fois d'évaluer l'efficacité, la pertinence et la perception du travail accompli et de dégager les évolutions possibles et les innovations nécessaires, dans le double but d'améliorer sans cesse sa mission spécifique d'organe consultatif de l'UE et d'appuyer le processus de mise en œuvre de l'article 11 du TUE. Cette étude devrait être menée avec le concours d'instituts de recherche de premier ordre et prévoir des modalités adéquates de participation et de coopération active des organisations de la société civile qui sont représentatives au niveau européen, permettant ainsi de recueillir également leurs positions et leurs orientations générales,

— à promouvoir **une base de données spécifique recensant l'ensemble des contacts, des compétences et des organisations** qui, à divers titres, prennent part chaque année aux travaux du Comité, à en établir la typologie et à évaluer quelles initiatives il est possible de lancer afin d'assurer une communication concertée ou un échange de vues annuel avec l'ensemble de ces parties, de manière à consolider ce système de relations,

⁽²⁴⁾ "Les institutions entretiennent un dialogue ouvert ...", paragraphe 2.

⁽²⁵⁾ Voir http://europa.eu/transparency-register/index_fr.htm.

— enfin, à proposer aux diverses institutions de l'UE de créer **une base de données unique de tout le tissu des relations et des dialogues qui ont été noués avec les organisations de la société civile par l'ensemble des institutions et organismes de l'Union européenne** en envisageant également l'éventualité d'élaborer un rapport annuel correspondant, accessible à toutes les parties prenantes nationales et européennes ⁽²⁶⁾.

5.5 Le CESE se doit de nouer avec les autres institutions de l'Union européenne toutes les synergies utiles afin d'assurer la bonne exécution de l'article 11. Dans cette ligne, il réaffirme qu'il s'engage à tracer de nouveaux axes de travail avec le Conseil européen et à consolider et élargir toutes les voies de coopération déjà ouvertes avec le Parlement européen, la Commission européenne et le Comité des régions.

5.6 Confortant et affermissant son rôle d'intermédiaire privilégié entre la société civile organisée et les institutions de l'UE, **le nouveau protocole de coopération que le CESE a signé avec la Commission européenne** ⁽²⁷⁾ ouvre toute une série de perspectives en ce sens, qu'il conviendra de développer résolument. Il consolide et renforce les filières de coopération bâties au cours des années écoulées et établit de nouvelles approches, ambitieuses et concrètes, pour parvenir à une application conjointe et progressive de l'article 11 du TUE, afin de développer "la démocratie participative au niveau de l'Union dans le but de contribuer au renforcement de sa légitimité démocratique ⁽²⁸⁾". En particulier, "la Commission considère que cette coopération est un outil privilégié pour mettre en place un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile, visé à l'article 11 du TUE ⁽²⁹⁾".

5.7 Plus spécifiquement, le protocole définit deux moments essentiels pour le déploiement d'une telle coopération, qui peuvent se transformer en un cadre bien établi et structuré, susceptible d'accueillir progressivement un réseau de plus en plus fourni d'organisations représentatives de la société civile européenne et d'incarner ainsi plus substantiellement le développement concret du dialogue civil structuré visé au paragraphe 2 de l'article 11 du TUE:

— Dans le cadre de leur définition, le CESE a la possibilité d'exercer une influence sur les priorités politiques de l'UE, ainsi que sur le programme annuel de travail de la Commission européenne. Pour ce faire, il devra lui présenter ses propres propositions de priorités pour l'an suivant et il organise, à la fin de chaque année, un débat sur l'avenir de l'UE, au cours duquel elle présentera les priorités stratégiques qu'elle a elle-même choisies.

⁽²⁶⁾ Voir aussi le n °21 de la résolution du Parlement européen du 13 janvier 2009 sur les "Perspectives pour le développement du dialogue civil dans le cadre du traité de Lisbonne" (P6_TA(2009)0007).

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.eu-cooperation&itemCode=22469> .

⁽²⁸⁾ Protocole, préambule, paragraphe 6.

⁽²⁹⁾ Ibidem, paragraphe 7.

— Concernant le semestre européen et la stratégie Europe 2020, le protocole institutionnalise la présentation par le CESE d'un rapport annuel élaboré en étroite coopération avec le réseau des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires et portant sur la participation de la société civile à la préparation des programmes nationaux de réforme. Ce rapport fait l'objet d'un débat avant le Conseil européen de printemps et un membre de la Commission européenne est tenu d'y participer et d'y présenter l'"examen annuel de la croissance".

5.8 Le CESE doit en outre s'employer à créer les synergies les plus adéquates avec les organisations de la société civile, au niveau tant national qu'europpéen, en développant une coopération structurée sur ces deux échelons.

5.9 Une telle collaboration structurée peut en particulier se déployer au niveau national, en lien avec la contribution que le protocole de coopération exige maintenant du CESE concernant "l'évaluation de la mise en œuvre de la législation de l'UE, en particulier des clauses horizontales figurant aux articles 8 à 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)" ⁽³⁰⁾. À cette fin, il y a lieu d'intensifier la coopération qui existe déjà avec les Conseils économiques et sociaux nationaux et organismes similaires.

5.10 En 2004, enfin, le Comité a créé **le groupe de liaison** avec les organisations et réseaux européens de la société civile, auquel le protocole révisé fait également référence. Dans le cadre des axes ainsi tracés, il estime nécessaire de réexaminer, de restructurer et de redynamiser le rôle dudit groupe de liaison, notamment en l'ouvrant à tous les secteurs de la société civile organisée et en faisant le lien avec la composition plus structurée des trois groupes du CESE. Une telle trajectoire de renforcement pourrait dès lors constituer une contribution spécifique en vue d'un progrès décisif pour la mise en œuvre, notamment, du paragraphe 1 de l'article 11 du TUE, concernant le dialogue civil horizontal, en ce qu'il ferait du CESE une plate-forme facilitant ce processus. Une fois qu'il aurait été réorganisé et renforcé de la sorte, le groupe de liaison pourrait assumer un rôle toujours plus précieux au sein du CESE, notamment pour assurer le suivi de la mise en œuvre de l'article 11 du TUE.

6. Construire un espace public structuré pour le dialogue civil européen

6.1 Le CESE estime qu'il se doit de se profiler toujours davantage en centre d'excellence pour le dialogue civil européen, en développant et affinant sans cesse les outils qui existent déjà, ainsi qu'en encourageant de nouvelles formules de dialogue structuré et de forums ouverts et conjoints des acteurs intéressés, dans le cadre d'une stratégie globale et avec une participation de plus en plus pertinente des organisations de la société civile européenne, le but étant de multiplier à tous les niveaux les bonnes pratiques concernant ce dialogue civil. Il pourra ainsi apporter une contribution décisive à la mise en œuvre de l'article 11.

⁽³⁰⁾ Ibidem.

6.2 Le CESE estime qu'il faut aussi entreprendre de créer un espace qui soit la vitrine de ce nouveau stade de démocratie participative, innove du point de vue de la méthode comme du fond mais imprime également un élan à l'ensemble du processus et constitue un acte de communication en soi. Il s'agit là d'une occasion de donner forme et substance à la construction de cet espace public européen que le philosophe J. Habermas érige en préalable obligé du projet européen bien qu'il soit encore bien loin d'avoir reçu une traduction concrète. Ce chantier est plus nécessaire que jamais dans le contexte de la crise et des risques déjà soulignés de délitement de l'adhésion démocratique à la construction européenne.

6.3 Au CESE, l'idée de créer un tel espace a déjà été formulée lors de conférences organisées en son sein⁽³¹⁾, ainsi que dans l'avis faisant autorité qu'il a récemment consacré à "La rénovation de la méthode communautaire"⁽³²⁾.

6.4 Le CESE est d'avis que cet espace structuré destiné au dialogue civil européen pourrait prendre la **forme d'une manifestation annuelle**, laquelle aurait les caractéristiques et objectifs suivants:

- avoir pour objet de recueillir, relayer et synthétiser les principales contributions de la société civile organisée européenne au programme annuel de la Commission et aux priorités à l'ordre du jour des diverses institutions, conformément aux considérations développées ci-dessus, dans le paragraphe 5.7,
- être progressivement étalée sur plusieurs journées, sur le principe des "Open Days" organisés avec succès par le CdR⁽³³⁾, avec des ateliers et des réunions thématiques, débouchant ensuite sur une session générale de clôture,
- constituer un rendez-vous auquel le CESE apporterait une base préparatoire solide, en instituant un comité spécifique

qui inclurait des représentants des organisations européennes de la société civile et arrêterait les priorités thématiques sur lesquelles porteraient les travaux, ainsi que les modalités de participation⁽³⁴⁾,

- assurer une participation aussi élargie que possible, y compris au niveau des organisations nationales et sectorielles,
- prévoir aussi des formes d'association directe des citoyens européens, en vertu des dispositions de l'article 11, paragraphe 1, du TUE, qui exige également un dialogue direct avec les citoyens dans les vingt-sept pays de l'UE, par le recours aux vastes ressources fournies par les nouvelles technologies de la communication,
- se conclure par une déclaration finale dont la forme devrait être gérée et coordonnée par le comité préparatoire, comme le CESE l'a déjà expérimenté avec succès en de nombreuses occasions, en son sein comme à l'extérieur.

6.5 Le CESE estime qu'une telle manifestation donnerait à toutes les institutions de l'UE une impulsion bienvenue pour que le dialogue civil, ainsi que le Parlement européen l'a déjà réclamé précédemment, soit promu au rang de tâche transversale de l'ensemble des directions générales de la Commission, groupes de travail du Conseil et commissions de ce même Parlement, selon une approche transparente et équilibrée vis-à-vis des diverses composantes de la société civile organisée européenne⁽³⁵⁾.

6.6 Pour donner plus de force et de consistance à cette perspective, le CESE demande par ailleurs que la Commission formule à nouveau une proposition précise et enfin définitive sur le statut européen des associations européennes, ainsi que le demandent instamment les organisations européennes de la société civile et comme il a lui-même souhaité dans plusieurs de ses avis.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Voir le point 4 du chapitre final du document adopté par les principales OSC lors de la conférence organisée par le CESE le 10 février 2010: "(...) L'organisation d'une conférence annuelle de la société civile organisée en vue de contribuer à l'élaboration de l'agenda politique européen. (...)".

⁽³²⁾ JO C 51, du 17 février 2011, p. 29, paragraphe 5.6 rapporteurs: MM. Malosse et Dassis.

⁽³³⁾ Les Open Days du CdR, qui célèbreront en 2012 leur dixième anniversaire, sont un forum de discussion et de débat politique mais aussi un espace d'échange de bonnes pratiques et de coopération. Ils drainent actuellement plus de 6 000 participants et se déclinent en une centaine d'ateliers, trois assemblées thématiques générales et une session finale, qui se déroule en présence de représentants de haut niveau de toutes les institutions européennes. Pour de plus amples informations, voir l'annexe IV.

⁽³⁴⁾ L'on peut rappeler à cet égard comme exemple de bonne pratique le "Programme pour l'Europe: les propositions de la société civile", présenté par le CESE au printemps 2009.

⁽³⁵⁾ Résolution P6-TA (2009)0007 du Parlement européen, du 13 janvier 2009, sur les perspectives de développement du dialogue civil dans le cadre du traité de Lisbonne.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Contribution et participation des personnes âgées à la société» (avis d'initiative)

(2013/C 11/04)

Rapporteuse: M^{me} O'NEILL

Le 19 janvier 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

"Contribution et participation des personnes âgées à la société"

(avis d'initiative).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 23 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusion et recommandations

1.1 Conclusion

1.2 Les personnes âgées sont des acteurs dynamiques, expérimentés et essentiels de notre société. Elles transmettent leurs connaissances, compétences et expérience aux générations suivantes. De manière individuelle et collective, elles contribuent à notre économie, participent à la vie des quartiers et transmettent notre histoire. En tant que membres de la famille, les personnes âgées ont pour responsabilité d'encourager la cohésion et la solidarité dans notre société.

1.3 Recommandations

1.3.1 Le CESE propose:

- de mettre l'accent sur la capacité et la contribution des personnes âgées et non sur leur âge chronologique. Par ailleurs, il invite les gouvernements, les ONG et les médias à mettre en lumière ces éléments dans des communications positives;
- d'encourager la participation active de tous les groupes d'âge à la société, ainsi qu'une solidarité et une coopération accrues entre et au sein des différentes générations;
- aux gouvernements et agences statutaires de s'engager concrètement à faire participer les personnes âgées de manière active au processus décisionnel ainsi que par rapport à leur rôle dans les communautés;
- aux gouvernements de s'associer aux partenaires appropriés pour surmonter les obstacles qui empêchent les personnes âgées de participer pleinement à la société;

- à toutes les parties prenantes de continuer à développer une approche qui mette l'accent sur l'apprentissage tout au long de la vie pour les personnes âgées, les employeurs et les communautés;
- aux gouvernements de garantir la formation et l'insertion numérique des personnes âgées;
- aux personnes âgées de se présenter aux élections, voter et devenir membres de conseils d'administration d'entreprises, de pouvoirs publics et d'ONG;
- de reconnaître la contribution des prestataires et bénéficiaires de soins informels et de soutenir correctement leurs droits et responsabilités respectifs;
- d'encourager les personnes âgées à faire du volontariat conformément aux lignes directrices concernant les bonnes pratiques;
- de permettre aux travailleurs âgés de poursuivre leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de la retraite voire au-delà s'ils le souhaitent;
- aux employeurs d'adapter l'environnement de travail et de définir des dispositions contractuelles qui répondent aux besoins des travailleurs âgés;
- de reconnaître les personnes âgées comme des consommateurs et d'encourager les entreprises à produire des biens et des services qui répondent aux besoins d'une société vieillissante.

2. Introduction

2.1 La vision d'un vieillissement actif et en bonne santé telle que définie par le groupe de pilotage sur le vieillissement actif de la Commission européenne est la suivante: "Le vieillissement actif et en bonne santé est le processus consistant à optimiser les possibilités de bonne santé, de participation et de sécurité afin d'accroître la qualité de vie pendant la vieillesse. Vieillir en restant actif s'applique à toutes les personnes âgées, individuellement ou collectivement. La santé concerne le bien-être physique, mental et social. Le terme "actif" désigne une implication constante dans les activités économiques, sociales, spirituelles, culturelles et citoyennes, et non pas uniquement l'aptitude à la seule activité physique ou à l'emploi" (1).

2.2 Le présent avis vise à mettre en lumière la participation active des personnes âgées en Europe, étudier les obstacles à davantage d'engagement et insister sur le fait que cette participation est constante tout au long de la vie. La construction d'une Europe de tous les âges (2) commence dès la naissance et requiert une vision à long terme. Le présent avis repose sur des avis antérieurs du CESE relatifs aux personnes âgées et au vieillissement (3).

2.3 Aujourd'hui, 85 millions de citoyens européens ont plus de 65 ans et en 2060, ce chiffre passera à 151 millions. Il est important de ne pas se focaliser exclusivement sur l'âge chronologique et de reconnaître et développer la capacité de participation à tout âge et de se rendre compte que, même si les personnes âgées (définies dans le cadre du présent avis comme les personnes de plus de 65 ans) connaissent des problèmes de santé, cela ne les empêche pas nécessairement de s'engager.

2.4 "La participation sociale, culturelle, économique et politique active des personnes âgées dépend d'une image correcte du vieillissement (4)". Nous devons décourager l'usage par les médias et les gouvernements d'un langage trop dramatique pour décrire le vieillissement de la société

2.5 Les discriminations fondées sur l'âge (ou âgisme) doivent être combattues car elles nuisent à l'image des personnes âgées et les dissuadent de participer. Cette situation pourrait entraîner la perte de contributions cruciales et le renforcement des tensions entre les générations. Nous devons célébrer l'allongement de la durée de vie en bonne santé, qui est la conséquence d'une meilleure éducation et d'une meilleure nutrition, et de l'accent mis sur le contrat social entre les générations.

2.6 Les attitudes négatives envers les personnes âgées ne tiennent pas compte du rôle de ces dernières sur les plans de l'emploi, de la consommation, de la participation aux projets communautaires et du soutien à autrui. Les perceptions négatives des personnes âgées sont néfastes étant donné que la

discrimination sape l'estime de soi et freine les efforts d'engagement et donc leur contribution à l'économie. L'espérance de vie s'est allongée grâce aux progrès médicaux, pharmacologiques et technologiques, ainsi qu'à une meilleure sensibilisation et éducation à la santé. "Les recherches ont démontré que les personnes âgées trouvent leur qualité de vie souvent bien meilleure que ce qui est généralement admis. Nous devons changer d'attitude vis-à-vis du vieillissement, celles-ci étant trop souvent dominées par des malentendus négatifs et des préjugés" (5).

2.7 L'évolution démographique offre des perspectives en matière de croissance de l'"économie des seniors", étant donné que les personnes âgées consomment dans de nombreux secteurs, et apportent leur contribution au marché du travail.

2.8 Combattre la discrimination fondée sur l'âge par la législation, par des initiatives et par une nouvelle dynamique dans l'élaboration des politiques devrait dès lors constituer une priorité dans la promotion du vieillissement actif et la réalisation du potentiel de la population âgée afin que cette population joue pleinement son rôle dans le développement du capital social et économique du pays.

2.9 Nous devons changer cette vision qui consiste à dire qu'à 65 ans, nous devenons bénéficiaires de services et nous ne sommes plus contributeurs. Il convient de supprimer la barrière de l'âge. Les personnes âgées ne deviennent pas un groupe homogène du fait de leur âge; elles maintiennent des opinions, des énergies, des expériences, des préjugés, des besoins et des désirs différents. Nous vieillissons tous et la prise en compte des attentes en 2060 exigera une adaptation constante.

2.10 Il convient d'utiliser les données statistiques liées aux personnes âgées avec précaution si l'on veut éviter de croire que les conditions de santé, les taux de participation, etc. sont les mêmes pour les personnes entre 65 et 100 ans, étant donné que les besoins et capacités varient. Nous devons éviter de faire des suppositions basées sur l'âge et de procéder à une comparation.

2.11 Il est impossible d'envisager la dignité et le bien-être des personnes âgées sans tenir compte des stratégies liées aux revenus, à la santé et à l'aide sociale et à la préservation des réseaux sociaux locaux et initiatives communautaires. Ces questions sont soulevées en fonction des obstacles à la participation qui **pourraient** apparaître. La capacité à accéder aux services et à participer activement dépend fortement de l'accès à un revenu suffisant, une question qui doit faire partie intégrante de la réforme des retraites.

3. Questions civiques

3.1 Le rapport récent intitulé "Gold Age Pensioners" (6), décrit les personnes âgées comme un "ciment social". Il souligne le rôle qu'elles jouent au sein de la famille et des communautés à travers le volontariat et la participation aux institutions démocratiques.

(1) "Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership" (Plan stratégique de mise en œuvre du partenariat européen d'innovation), Commission européenne, 7.11.2011.

(2) "Manifeste de la coalition de parties prenantes pour une Union européenne de tous les âges", AGE Platform Europe, 2011.

(3) JO C 228 du 22.9.2009, p. 24; JO C 51 du 17.2.2011, p. 55; JO C 181 du 21.6.2012, p. 150.

(4) 6^e rapport sur la situation des personnes âgées dans la République fédérale d'Allemagne.

(5) Kirkwood, T et al.: "New Ways of Looking at Age" (Voir l'âge sous un autre angle), Blackstaff Press 2011.

(6) "Gold Age Pensioners" (La "vieillesse dorée"), WRVS 2011.

3.2 Les personnes âgées sont plus nombreuses à voter aux élections. Le rapport d'Eurostat (7) a révélé que 50 % des citoyens de plus de 55 ans votaient et que les personnes plus âgées s'intéressaient davantage à la politique. Le nombre croissant de personnes âgées dans notre société leur confère une influence politique considérable, appelée "grey power" (puissance grise) aux États-Unis. Cette influence est réelle.

3.3 L'âge moyen des membres élus au Parlement européen est de 54 ans et le plus âgé a 84 ans. D'autres administrations publiques et le CESE connaissent une situation similaire, démontrant que l'âge ne doit pas être un obstacle à la participation, indépendamment du niveau.

3.4 Bon nombre de personnes âgées apportent l'expérience et l'expertise qu'elles ont acquises au cours de leur vie professionnelle dans les conseils d'administration d'ONG, de pouvoirs publics et d'entreprises.

4. Participation au processus décisionnel

4.1 Étant donné l'importance de la contribution des personnes âgées à la société selon diverses manières, l'on peut s'imaginer leur niveau d'intégration sociale et de participation au processus décisionnel. Pourtant, les personnes âgées se sentent souvent mises à l'écart lorsque des décisions sont prises concernant leur bien-être ou la communauté dans laquelle elles vivent. Chaque individu a besoin d'encouragement personnel et les organisations doivent développer des mécanismes qui intègrent les opinions des personnes âgées.

4.2 En 2010, la Plate-forme européenne des personnes âgées a publié un rapport (8) qui illustrait les méthodes mises au point dans différents États membres, notamment des consultations publiques et des conseils nationaux et locaux associant des seniors. La participation de toutes les parties prenantes à la résolution des problèmes qui les concernent est une condition fondamentale du processus européen d'intégration sociale. La participation est cruciale, mais une écoute active qui engendre des changements l'est tout autant.

4.3 Les personnes menacées d'exclusion sociale en raison de problèmes de santé, d'un handicap ou de leur précarité doivent être aidées et les individus doivent se voir confier une autonomie accrue. Le Scottish Dementia Working Group constitue un bel exemple de personnes qui, malgré leur démence, sont déterminées à pouvoir faire des choix et contrôler leur vie. Ce groupe s'est forgé une solide réputation à l'échelle nationale et internationale au travers de ses campagnes enthousiastes et intrépides visant à mieux faire comprendre la démence et à défendre l'amélioration des services. Des personnes atteintes de démence dirigent l'organisation; elles interviennent en qualité d'orateurs lors de conférences ou plaident leur cause devant le gouvernement. (9).

4.4 Une participation efficace nécessite des structures d'accueil et un engagement de la part des pouvoirs publics, des ONG, des employeurs et d'autres institutions à écouter sérieusement les personnes âgées en tant que parties prenantes, c'est-à-dire à éviter tout jargon, à fournir des espaces de réunion accessibles pour un prix raisonnable et à fournir des moyens de transport. Les personnes âgées doivent connaître leurs droits et leurs obligations, et elles doivent avoir eu la possibilité de se familiariser avec les thèmes à aborder, la formation, y compris aux TIC, étant donc un élément essentiel (10).

4.5 De plus en plus, l'accent est mis sur la coproduction, à savoir "des personnes, des communautés et des organisations qui possèdent les compétences, le savoir et les capacités pour coopérer en vue de créer des possibilités et résoudre des problèmes" (11). Les principes concernés sont ceux qui sous-tendent toutes les activités participatives; ils peuvent être appliqués au niveau individuel, pour concevoir un ensemble de soins, jusqu'au niveau des gouvernements nationaux, lors de l'élaboration des politiques.

5. Recherche

5.1 Le CESE s'est félicité que la Commission européenne soutienne des initiatives de programmation conjointe et l'élaboration de feuilles de route afférentes aux activités futures de recherche à mener dans le domaine du vieillissement et de l'évolution démographique, qui font partie intégrante d'"Horizon 2020: feuille de route concernant le vieillissement" (12).

5.2 La poursuite des recherches sur tous les aspects de la vie des personnes âgées est importante pour garantir des décisions politiques appropriées en matière de santé, d'éducation, d'aide sociale, de revenu et de participation. Il conviendrait d'associer les personnes âgées à la détermination des questions et aux recherches. Il est particulièrement important d'entreprendre des essais cliniques de nouveaux médicaments adéquats pour les personnes âgées.

6. Soutien

6.1 Avec le vieillissement de la population, les responsabilités de soutien incomberont à un nombre croissant de femmes âgées, ce qui pourrait poser des problèmes financiers du fait de la perte de salaire et de la réduction des droits à pension. Les personnes âgées apportent une contribution significative en s'occupant, de manière informelle, de parents plus âgés et plus fragiles, permettant ainsi de sérieuses économies dans les budgets des États en matière de sécurité sociale. Il convient de reconnaître l'expérience et les connaissances des personnes offrant un soutien informel et le besoin de fournir des formations à cet égard.

6.2 En outre, de nombreux grands-parents s'occupent de leurs petits-enfants dans des familles qui connaissent des difficultés ou pour permettre à leurs enfants de travailler et donc d'être économiquement actifs.

(7) "Active Ageing and solidarity between the generations" (Le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle), Eurostat 2012.

(8) "Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion" (Guide pour le dialogue civil: promouvoir l'intégration sociale des personnes âgées), Plate-forme AGE Europe 2010.

(9) "Perspectives on ageing with dementia" (Vieillir dans la démence: perspectives), Joseph Rowntree Foundation 2012.

(10) Cf. la note de bas de page 8.

(11) "A guide to co-production with older people" (Guide de la coproduction avec des personnes âgées), NDTI.

(12) Cf. l'avis du CESE sur le thème "Horizon 2020: feuille de route concernant le vieillissement", adopté le 23 mai 2012 JO C 229, du 31.07.2012, p. 13.

6.3 Il y a lieu d'innover socialement dans le domaine des soins informels et les États membres doivent faire davantage d'efforts pour relever les défis et responsabilités croissants auxquels les personnes qui apportent un soutien informel doivent faire face dans le contexte de la réduction ou de la dégradation des services de soin.

7. Volontariat

7.1 "Les personnes âgées réalisent un large éventail d'activités de volontariat qui dépassent de loin les domaines qui leur sont traditionnellement attribués, tels que le soutien aux personnes plus âgées qui sont faibles ou malades" (13). Ces activités de volontariat englobent l'aide sociale et la santé, les loisirs, l'environnement, les organisations religieuses, la culture et la politique.

7.2 Les personnes âgées exercent des activités de volontariat car elles leur permettent de maintenir et de développer leurs compétences et des relations sociales, d'éviter l'isolement et l'exclusion sociale et de servir la communauté. Le volontariat apporte des avantages mutuels. Une enquête réalisée en 2009 a révélé que 78 % de la population de l'UE-27 trouvait que les personnes âgées apportaient une importante contribution en tant que volontaires dans des associations caritatives et communautaires (14).

7.3 En l'absence de services formels, ou dans le cas de réduction de tels services, le volontariat des personnes âgées venant combler ces lacunes doit être apprécié et encouragé.

7.4 Il y a lieu de noter que le degré de reconnaissance et l'éventail d'activités de volontariat varient considérablement entre les États membres, et que les personnes qui font du bénévolat à un âge plus avancé ont généralement exercé ce type d'activité tout au long de leur vie. Il est possible d'encourager les personnes à faire du volontariat et de leur permettre, tout au long de leur vie, d'exercer ce type d'activité qui, à un âge plus avancé, leur apportera des avantages en leur évitant l'isolement et l'exclusion sociale, et en favorisant les contacts et les amitiés.

8. Contribution économique

8.1 Outre la consommation, la contribution des personnes âgées à l'économie peut être évaluée à l'aide des éléments suivants: le paiement d'impôts sur le revenu et de taxes sur les achats, les économies pour les États générées par la prise en charge informelle de proches, la garde des petits-enfants qui permet aux enfants de retourner sur le marché du travail, la valeur du volontariat et celle de rester actif. En outre, ils transfèrent des avoirs vers des membres plus jeunes de leur famille pour les aider en cas d'engagements financiers importants (15).

8.2 Une prise de conscience grandissante vis-à-vis d'une population vieillissante devrait augmenter le potentiel des entreprises et autres entités à développer et à commercialiser des

produits et services destinés à cette frange de la population dans le contexte du vieillissement de la population et stimulerait donc la croissance en matière de production et d'emploi (16).

8.3 Les besoins de consommation des personnes âgées ne sont pas suffisamment reconnus, ce qui entretient les comportements négatifs à leur égard. Les stéréotypes relatifs aux personnes âgées incitent à assumer que ces personnes n'ont pas besoin d'offres ou de services, ou qu'elles n'en veulent pas, et que le "marché des jeunes" est beaucoup plus important (17).

9. Emploi

9.1 "Près de 60 % des travailleurs estiment qu'ils seront en mesure de s'acquitter de leurs tâches professionnelles à l'âge de 60 ans" (18).

9.2 Étant donné l'allongement de la vie, il est important que les personnes âgées soient capables et puissent choisir de rester au travail jusqu'à l'âge légal de la retraite et si elles le souhaitent au-delà. Pour ce faire, il convient de reconnaître les capacités des personnes âgées, d'adapter l'environnement de travail et les horaires (ce qui est également avantageux sur l'ensemble du cycle de vie), de leur permettre de participer à des formations pour suivre l'évolution des méthodes et de lutter contre l'âgisme sur le lieu de travail. Le CESE a récemment adopté un avis qui proposait un ensemble de mesures spécifiques tenant compte de ces exigences et qui soulignait l'importance du rôle capital des partenaires sociaux pour garantir des politiques et des adaptations appropriées (19).

9.3 Toutefois, il y a lieu de reconnaître qu'il existe une différence entre les personnes qui continuent à travailler après l'âge de la retraite parce qu'elles le **souhaitent**, et celles qui le font parce qu'elles y sont **contraintes** en raison de l'insuffisance de leur revenu de retraite.

9.4 Les personnes âgées apportent une expérience et des compétences précieuses sur le lieu de travail, un bagage qui s'avère essentiel en période de pénurie de compétences et qui permet de garantir une contribution permanente à l'économie. Les entreprises doivent être encouragées à développer de meilleures pratiques en matière de stratégies de gestion de l'âge.

9.5 Les personnes âgées bénéficient d'un potentiel pour devenir indépendantes et fonder une entreprise, ce qui leur permet d'être plus autonomes et de mieux contrôler leurs conditions de travail. La contribution apportée par les personnes âgées dans ce domaine augmente. Les données d'Eurostat de 2010 révélaient que 50 % de la main-d'œuvre de plus de 65 ans était indépendante (20). La motivation en faveur de nouveaux projets et services qui reflètent l'évolution démographique peut venir en partie des personnes âgées qui exercent elles-mêmes des activités commerciales, et il convient d'encourager les personnes à tirer parti de ces possibilités (21).

(16) JO C 44 du 11.2.2011, p. 10.

(17) "The Golden Economy" (L'économie du troisième âge), AGE UK 2011.

(18) "Vivre plus longtemps, travailler mieux", Eurofound 2011.

(19) JO C 318 du 29.10.2011, p. 1.

(20) "Active Ageing and solidarity between the generations" (Le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle), Eurostat 2011.

(21) "Golden opportunities" (Les perspectives pour le troisième âge), UnLtd 2012.

(13) "Volunteering by Older People in the EU" (Le volontariat par les personnes âgées dans l'UE), Eurofound 2011.

(14) Cf. la note de bas de page 6.

(15) "Gold Age Pensioners" (La "vieillesse dorée"), WRVS 2011.

10. Apprentissage tout au long de la vie

10.1 Depuis un certain nombre d'années, le CESE souligne l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie comme une condition essentielle pour s'intégrer socialement, pour garder un emploi, pour le développement personnel et pour permettre une réelle participation ⁽²²⁾.

10.2 De plus en plus de personnes âgées participent à des activités pédagogiques, mais leur nombre est inégal entre les États membres ⁽²³⁾. La participation des personnes âgées à des groupes communautaires et à des ONG génère une source importante d'apprentissage informel.

11. Le rôle des TIC

11.1 Les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle de plus en plus important dans la vie des citoyens. L'utilisation de l'internet et du courrier électronique peut permettre aux personnes âgées de se tenir au courant de diverses activités en dehors de leur domicile et de maintenir des contacts réguliers avec des membres de leur famille qui ne vivent pas à proximité. En outre, l'utilisation de Skype ou d'un programme similaire peut permettre un contact visuel. L'utilisation de salles de discussion (chat) surveillées peut aider les personnes âgées, qui sont peut-être confinées à leur domicile, à discuter avec d'autres personnes ayant des intérêts similaires, et atténuer le sentiment d'isolement.

11.2 Les services de santé en ligne peuvent apporter d'énormes avantages en ce qui concerne le suivi des conditions et la réaction face à des situations d'urgence. Ces méthodes ne devraient pas remplacer des consultations régulières directes et les systèmes de santé en ligne doivent répondre au besoin de contacts réels avec des personnes.

11.3 Il existe des applications informatiques plus controversées, telles que les systèmes de surveillance personnelle installés dans des maisons "intelligentes", dans le domaine de la sécurité

personnelle ou dans des dispositifs de contrôle destinés aux personnes souffrant de démence. L'intention est de garantir une autonomie constante et un choix d'activités, tout en assurant la sécurité. L'utilisation de telles méthodes doit se fonder sur des décisions et pratiques éthiques et doit clairement servir les intérêts de la personne âgée; elles ne peuvent être utilisées comme mécanisme de contrôle ou pour réduire le personnel.

11.4 L'utilisation de l'internet pour effectuer des achats en ligne apporte des avantages aux personnes qui ont des problèmes de mobilité, mais encore une fois, elle doit être fondée sur la nécessité de faire des rencontres et de dépasser les limites du domicile. La protection des données et de la vie privée doit être garantie.

11.5 L'utilisation des TIC nécessite une formation et une assistance, ainsi qu'un accès au matériel. Ces questions ont été soulevées dans l'avis du CESE sur le thème "Renforcer la culture numérique, les compétences numériques et l'insertion numérique" ⁽²⁴⁾.

12. Entraves à la participation

12.1 Si la participation des personnes âgées à un éventail d'activités ayant un impact sur la vie sociale et économique a bien été mise en évidence, les personnes âgées continuent d'être confrontées à des obstacles majeurs qui les empêchent de participer.

12.2 L'âge chronologique n'est qu'une des nombreuses caractéristiques définissant un individu. Les connaissances, compétences et expériences des différents groupes d'âge constituent une ressource vitale pour la société. Pour que la société intègre les citoyens de tous âges, il convient que les décideurs, les parties prenantes et les citoyens eux-mêmes assument leur responsabilité collective et formulent des politiques et pratiques qui garantissent l'équité et l'inclusion quel que soit l'âge.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ JO C 161 du 13.7.2007, p. 1; JO C 204 du 9.8.2008, p. 89; JO C 228 du 22.9.2009, p. 24; JO C 77 du 31.3.2009, p. 115; JO C 51 du 17.2.2011, p. 55.

⁽²³⁾ Cf. la note de bas de page 20.

⁽²⁴⁾ JO C 318 du 29.10.2011, p. 9.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe» (supplément d'avis)

(2013/C 11/05)

Rapporteur: **M. TOPOLÁNSZKY**

Le 17 janvier 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29A des modalités d'application de son règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur le thème:

"Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe"

(supplément d'avis).

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille avec satisfaction et beaucoup d'espoir les mesures prises récemment par la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil, d'autres instances de l'UE et les différents États membres en faveur de l'insertion sociale et de l'intégration des Roms européens et notamment la stratégie-cadre de la Commission européenne et l'adoption des stratégies nationales d'intégration des Roms.

1.2 Dans le même temps, le Comité attire l'attention sur le fait que "ces efforts, dans leur ensemble, n'ont pas permis de manière décisive de remédier à la discrimination subie par une bonne partie des Roms ni d'améliorer leur qualité de vie et leurs chances dans la vie ...".

1.3 Déjà en 2011, dans un avis exploratoire consacré à la question ⁽¹⁾, le CESE faisait part de ses préoccupations concernant l'adhésion des organisations civiles et roms aux stratégies nationales d'intégration des Roms et formulait plusieurs propositions.

1.4 Les conclusions de l'étude commandée par le CESE et menée dans les 27 États membres – qui rejoignent celles des études réalisées par la Coalition pour une politique européenne des Roms (ERPC) et d'autres organisations civiles – mettent en évidence dans les milieux des porte-parole de la communauté rom, des organisations civiles et de leurs représentants non seulement un grand manque d'information et une insatisfaction de grande ampleur, mais aussi une frustration et une méfiance largement partagées. Il apparaît que les stratégies nationales d'intégration des Roms n'ont pas permis de confirmer dans cette communauté l'attente croissante et l'espoir sincère que la stratégie puisse contribuer sur le fond à améliorer sensiblement l'intégration des Roms dans la société.

1.5 Les moyens et les ressources disponibles pour réaliser les objectifs des stratégies nationales d'intégration des Roms ne semblent pas suffisants pour neutraliser l'effet persistant de la discrimination et de l'exclusion et ses retombées négatives pour la qualité de vie et les chances dans la vie des citoyens roms. Pour cette raison, le Comité attire l'attention sur l'importance de coordonner les politiques et de prévoir des ressources proportionnées aux buts poursuivis.

1.6 Le CESE est d'avis que la planification et la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms doivent toujours être fondées sur les droits pour assurer le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux.

1.7 Le Comité insiste sur l'importance d'accorder la priorité à la lutte contre la discrimination dans tous les domaines de la vie sociale.

1.8 Le Comité réaffirme qu'il est nécessaire de généraliser une approche positive de la situation sociale des Roms et que, d'une manière générale, mettre en œuvre des politiques d'intégration suppose un facteur décisif: que les individus aient la force, les instruments et le pouvoir de disposer de leur propre destin.

1.9 Le CESE soutient la mise en place du réseau des points de contact nationaux pour les Roms, doté des compétences adéquates, que prévoit la Commission européenne et souligne que la société civile organisée – et notamment les organisations roms et les représentants des intérêts de cette communauté – doit être pleinement associée à l'ensemble du processus de déploiement des stratégies nationales d'intégration des Roms (élaboration, mise en œuvre, suivi et évaluation).

1.10 Le suivi et l'évaluation des stratégies nationales d'intégration des Roms doivent être renforcés durablement, sur la base d'arguments scientifiques et en recourant à des évaluateurs indépendants. Il importe de mettre en place un système permettant le financement de ces processus.

⁽¹⁾ Avis du CESE du 16 juin 2011 sur le thème "Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe" (JO C 248 du 25.08.2011, p. 16-21)

2. Contexte

2.1 En avril 2011, la Commission européenne a adopté un document de stratégie de grande importance intitulé "Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020" ⁽²⁾. La Communication – pour la première fois dans l'histoire de l'UE et en lien étroit avec les grands points de la stratégie Europe 2020, le prescrit de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et les conclusions du vademecum *Les 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms* ⁽³⁾ – définit les principaux objectifs stratégiques. Elle regroupe les enjeux politiques dans quatre domaines: l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement. La communication accorde par ailleurs une importance particulière à la coopération avec les organisations de la société civile et les organisations roms. Elle se prononce en faveur de la création et de la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi et d'évaluation solide et demande dans le même temps aux États membres de préparer, d'adopter et de transmettre d'ici la fin 2012 à la Commission européenne leurs documents stratégiques nationaux.

2.2 Dans ses conclusions ⁽⁴⁾, le Conseil appuie les points mis en évidence par la Commission européenne dans sa communication ⁽⁵⁾ et conclut que:

"(Le Conseil prend note avec satisfaction) de la communication de la Commission (...), et encourage [les États membres] à **fixer des objectifs nationaux précis et réalistes** (...) et à mettre en place un mécanisme de suivi et à rendre les fonds existants de l'UE plus accessibles pour les projets visant à l'intégration des Roms" et insiste sur la nécessité de:

— "observer et évaluer correctement l'efficacité des stratégies [nationales d'intégration des Roms] ou ensembles intégrés de mesures (...)" (point 23);

— "encourager une meilleure collaboration de la société civile et de tous les autres acteurs concernés" (point 41).

3. Le CESE a publié le 16 juin 2011 un **avis exploratoire** intitulé "*Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe*" ⁽⁶⁾. Les principales conclusions du document sont les suivantes:

⁽²⁾ COM(2011) 173 final.

⁽³⁾ Les 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms ont été présentés lors de la 1^{ère} réunion de la plateforme le 24 avril 2009. Nous insistons particulièrement sur les principes suivants: "Un ciblage spécifique mais pas exclusif", "Une approche interculturelle" et "Un objectif final de pleine inclusion des Roms dans la société ordinaire".

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/122150.pdf.

⁽⁵⁾ Conclusions du Conseil sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020.

⁽⁶⁾ JO C 248 du 25.08.2011, p. 16-21.

3.1 Le CESE accueille avec satisfaction et beaucoup d'espoir les mesures prises par le Parlement européen, la Commission, le Conseil européen, d'autres instances de l'UE et les différents États membres en faveur de l'insertion sociale et de l'intégration des Roms européens ainsi que leurs efforts qui se sont intensifiés ces derniers temps;

3.1.1 attire par ailleurs l'attention sur le fait que "ces efforts, dans leur ensemble, n'ont pas permis de manière décisive de remédier à la discrimination subie par une bonne partie des Roms ni d'améliorer leur qualité de vie et leurs chances dans la vie, et que leur situation s'est en outre encore dégradée à certains égards";

3.1.2 attire dès lors l'attention sur la nécessité de mettre en place une stratégie paneuropéenne intégrée, coordonnée et cohérente, et un programme d'action déterminé et systématique, au niveau des États membres, dans l'ensemble des politiques, en mesure de rendre aux individus concernés et à leurs communautés les compétences et le pouvoir de décision concernant leur propre destin (autonomisation);

3.1.3 considère que "les éléments suivants pourraient être proposés aux États membres comme les trois piliers, à mettre en œuvre de manière coordonnée, d'une politique d'intégration des Roms spécifiquement mais non exclusivement représentative des axes stratégiques de leur résolution":

a) la "politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité" – et la réduction des concentrations de pauvreté et de dénuement extrêmes;

b) la politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à n'importe quelle communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale;

c) "la politique générale antiraciste et la publicité";

3.2 souligne "qu'il est capital d'associer activement les représentants et les membres des groupes et communautés roms, tant lors de la préparation que lors de la mise en œuvre, à tous les niveaux possibles (européen, national, régional et local)".

3.3 Le CESE "souhaite prendre part au suivi et à l'évaluation de ces politiques sur la base du mandat de la société civile dont il est détenteur et en s'appuyant sur les liens intrinsèques qui l'unissent aux organisations de la société civile des États membres. Il entend s'impliquer dans la médiation entre les institutions de l'UE et la société civile organisée et participer en tant que partenaire actif à la plateforme européenne pour l'insertion des Roms ainsi qu'à d'autres formes de dialogue structuré".

4. Études et enquêtes

4.1 Eu égard à ce qui précède, le présent avis s'efforce de rassembler les connaissances, les expériences et les avis relatifs à la stratégie-cadre et aux stratégies nationales d'intégration des Roms accumulés depuis un certain temps par les observateurs de premier plan, les services compétents de la Commission, les associations de Roms, les organisations de la société civile défendant les intérêts de la communauté rom et les groupes de pressions et différents mouvements. Il ne fait pas de doute que les conclusions de cet exercice influenceront considérablement les chances de réalisation au niveau des États membres des objectifs définis dans la stratégie-cadre. Parmi ces différentes analyses, on peut notamment citer:

- les différents documents de la Commission relatifs au processus d'élaboration des stratégies nationales et à leur teneur;
- les documents portant sur les activités de participation-observation et de diffusion des informations de l'OSI, surtout dans les nouveaux États membres (7);
- les questionnaires d'ERPC,
- les rapports sur le contenu des stratégies et le processus de leur élaboration rédigés par les organisations de la société civile actives dans les questions relatives aux Roms comme ERIO (Centre européen d'information sur les Roms) ou le Centre Amalipe.
- et les résultats du questionnaire d'enquête en ligne concernant les 27 États membres élaboré pour le CESE.

4.2 La Commission européenne a procédé à une évaluation rapide des stratégies nationales qui lui ont été transmises (8). D'une manière générale, le CESE en partage les critiques circonstanciées (9) et notamment qu'il conviendrait, par rapport à ce que prévoient ces stratégies, d'associer davantage les collectivités territoriales, de collaborer de manière bien plus étroite avec la société civile, de prévoir des sources de financement plus à la hauteur des tâches et des objectifs, de développer plus avant le suivi des politiques et leur évaluation adéquate et d'intensifier la lutte contre les phénomènes de discriminations.

4.3 ERPC a lancé, pratiquement en même temps que l'a été le questionnaire préparé à la demande du CESE, une enquête basée sur une méthodologie similaire et reprenant des questions du même type. Les résultats ont été publiés avec l'évaluation des

(7) *Review of EU Framework NRIS* (Révision du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms), OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

(8) "Stratégies nationales d'intégration des Roms: un premier pas dans la mise en œuvre du Cadre de l'UE" (COM(2012) 226); et SWD (2012) 133, 21 mai 2012

(9) "... les États membres s'efforcent d'élaborer une approche globale pour l'intégration des Roms. Mais il reste beaucoup à faire au niveau national. La responsabilité de l'inclusion sociale et économique des Roms incombe d'abord et avant tout aux États membres et ceux-ci devront redoubler d'efforts pour l'assumer, en adoptant des mesures plus concrètes, en définissant des objectifs clairs correspondant à des résultats mesurables, en fixant clairement un financement au niveau national et en adoptant un système national solide de suivi et d'évaluation".

stratégies nationales d'intégration des Roms dans une étude commune (10).

4.3.1 En s'appuyant également sur les possibilités offertes par son propre réseau, ERPC a reçu 90 réponses (dont 78 en provenance des États membres) exploitables aux questionnaires qu'elle avait adressés à une large gamme d'organisations roms ou de défense des intérêts de cette communauté. D'une façon générale, bien que dans des mesures différentes selon les pays, les répondants font état d'une faible participation au processus d'élaboration des stratégies et d'un effet réduit de la participation quand elle a lieu. Ce faible degré d'implication et d'impact serait lié, selon l'enquête d'ERPC, au fait que dans la plupart des États membres, tant le processus d'élaboration des stratégies que la publication des résultats sont limités et manquent de transparence (11).

4.3.2 Pour favoriser une participation plus large et plus efficace de la société civile, ERPC recommande de mettre en place à tous les niveaux une culture du dialogue permanent dépassant la simple obligation de consultation, de créer les mécanismes de participation adéquats, d'assurer un haut degré de transparence des actions des gouvernements et de veiller à un retour d'informations régulier sur les décisions prises. Dans ses conclusions, il observe que: "...les stratégies nationales d'intégration des Roms montrent qu'il existe des différences claires et préoccupantes au niveau de la volonté politique de s'attaquer aux discriminations et aux préjugés dont les Roms sont victimes, et de modifier les politiques nationales afin de les associer davantage dans tous les domaines collectifs de la société".

4.4 *Les résultats du questionnaire d'enquête en ligne élaboré pour le CESE* (12).

4.4.1 Le questionnaire en ligne, qui comportait des questions classées en catégories fermées, a été envoyé par les chercheurs à près de 2 000 organisations de la société civile et militants actifs dans les questions relatives aux Roms (13). À l'image de ce qui s'est produit lors de l'enquête de l'ERPC, le taux de réponse s'est avéré extrêmement bas (14).

4.4.2 La satisfaction par rapport au contenu des stratégies de l'UE et nationales, cotée sur une échelle de 5 points déterminée sur base de 14 points de vue analytiques différents (15), a été

(10) "Analysis of National Roma Integration Strategies" (Analyse des stratégies nationales d'intégration des Roms), ERPC, mars 2012.

(11) "(...) une large majorité des répondants à travers les États membres décrit le processus d'élaboration des stratégies nationales d'intégration des Roms comme manquant de transparence. Dans la plupart des cas, la participation des parties prenantes et notamment celle des Roms manque toujours de clarté en ce qui concerne la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration".

(12) Une étude sur la participation et les activités des Roms et/ou des organisations non gouvernementales dans le développement et l'adoption des stratégies nationales d'intégration des Roms. Kontra Ltd., Budapest 2012. Manuscrit.

(13) Les demandes envoyées à quelque 800 adresses sont parvenues, par "effet boule de neige", à environ 2 000 adresses. Les chercheurs ont sollicité à trois reprises l'avis de ces organisations.

(14) Dans les deux cas, 78 questionnaires au total ont été renvoyés. Des réponses sont parvenues de chaque État membre, mais, au regard du total des réponses, l'on note des différences relativement importantes entre État membre. Il se dégage une tendance qui montre que davantage de répondants proviennent des pays qui comptent une population rom plus importante.

(15) Les points de vue analytiques ont été évalués, d'une part, la satisfaction vis-à-vis des contenus des domaines essentiels des stratégies, et, d'autre, la satisfaction vis-à-vis de la transparence du processus d'élaboration de la stratégie et des différentes possibilités de participation.

évaluée en moyenne à un niveau inférieur à 2⁽¹⁶⁾. Par conséquent, pour la majorité des répondants, les stratégies nationales d'intégration des Roms ne sont pas, jusqu'à présent, l'expression d'un succès ni d'une volonté politique convaincante. Cet avis fortement négatif pourrait très probablement expliquer le très faible taux de réponse.

4.4.3 Dans l'ensemble, cette enquête reflète, au-delà d'un grand manque d'information et d'une large insatisfaction, une certaine frustration et méfiance parmi bon nombre de porteurs de parole de la communauté rom et chez les organisations de la société civile et leurs représentants: les stratégies nationales d'intégration des Roms n'ont pas permis de confirmer dans cette communauté l'attente croissante et l'espoir sincère que la stratégie puisse améliorer substantiellement leur intégration sociale. Les faibles niveaux de réponse ainsi que de satisfaction sont aussi les signes que, malgré les intentions déclarées, les organisations représentant les intéressés n'ont pas été assez associées à la planification stratégique, les mécanismes fondamentaux de participation n'ont pas été créés, ou bien que les processus actuels n'ont pas réussi à créer la confiance de manière décisive parmi les représentants des personnes concernées, à cause des expériences souvent séculaires qui sont les leurs en matière de discrimination et de ségrégation.

4.4.4 Les résultats de ces recherches confirment et étaient largement les recommandations de l'avis exploratoire du CESE concernant un renforcement de la participation de la société civile.

5. Aspects généraux

5.1 Au cours des dernières années, les organes et institutions de l'Union européenne ont fourni d'importants efforts et ont consenti des sacrifices en vue de renforcer l'intégration sociale des Roms et de réduire l'exclusion et la fréquente pauvreté extrême dont ils sont fréquemment victimes, afin que les Roms soient intégrés politiquement, économiquement et socialement dans la société en tant que citoyens européens et nationaux à part entière et dotés de la plénitude de leurs droits.

5.2 Jusqu'ici, tous ces efforts n'ont cependant donné lieu qu'à des résultats qu'on peut, au mieux, qualifier de limités. Les analyses des stratégies nationales d'intégration des Roms semblent montrer de manière concordante qu'il s'agit d'un processus tout à fait indispensable mais absolument pas suffisant, mais que, d'une part, les personnes concernées manquent d'informations et, dans une large mesure, sont méfiantes à son sujet et, d'autre part, les intéressés sont largement insatisfaits quant à ses objectifs et aux chances de les réaliser. C'est pourquoi l'adoption des programmes stratégiques devrait être considérée comme le commencement du processus d'inclusion et non pas comme son résultat.

5.3 Nos recommandations sont, dans l'ensemble, de faire en sorte que soient mis en place, tant au niveau des États membres (ainsi qu'au sein de ceux-ci, aux échelons régional et local) qu'à l'échelon de l'UE, des mécanismes institutionnels correspondant à un large accord de principe et à un consensus politique fort, qui, pour l'intégration des Roms, soient intégrés y compris dans les politiques, qui soient transparents, fondés sur des données probantes, qui aboutissent à l'impact recherché de manière

rationnelle et prévisible, soient dotés d'un système de fonctionnement prévisible, et qui assurent une large participation de la société et surtout des Roms et des facteurs sociaux qui les soutiennent.

5.4 Il y a lieu de tenir compte du fait que, si la plupart des stratégies établissent des objectifs adéquats, les instruments et les ressources disponibles pour la réalisation de ces buts ne semblent pas assez puissants pour contrebalancer l'impact négatif continu de la discrimination et de l'exclusion sur les vies et les chances des intéressés. Cela se vérifie particulièrement en période de crise économique et sociale, car celle-ci a principalement un impact négatif sur les groupes sociaux les plus vulnérables – c'est un fait qui va de soi, mais que les recherches étayaient aussi. Dans ces groupes, l'exclusion prend une telle ampleur que la qualité de vie et les opportunités sociales n'existent plus et n'ont plus aucune signification.

5.5 Recommandations politiques

5.5.1 Il existe un grand risque que le climat positif existant dans l'UE vis-à-vis des questions relatives aux Roms reste inexploité, et qu'un nouvel échec lourd de conséquences le remplace. C'est pourquoi le Comité estime qu'il est particulièrement important que les politiques publiques fassent l'objet d'un suivi et d'un réexamen continus du point de vue des stratégies nationales d'intégration des Roms, afin que leurs éventuels effets négatifs voire néfastes ne l'emportent pas sur les avantages voulus des stratégies. Il y a lieu de mettre en place des mécanismes efficaces de coordination et de correction des politiques.

5.5.2 L'examen des stratégies nationales d'intégration des Roms montre que des disparités inquiétantes existent entre, d'une part, la volonté politique affirmée de mettre fin aux discriminations et à l'exclusion sociale dont sont victimes les Roms, et de l'autre, l'efficacité des instruments, ressources et mécanismes mis à disposition. Le Comité recommande d'agir plus résolument qu'auparavant contre l'exploitation de ce thème à des fins politiques.

5.6 La politique publique de lutte contre les discriminations et sa publicité

5.6.1 Le Comité considère qu'il est essentiel que les stratégies nationales d'intégration des Roms aient toujours une vision fondée sur le droit, garantissant que les citoyens des États membres puissent pleinement jouir des mêmes droits fondamentaux, garantis par la législation européenne ainsi que par les traités et conventions internationaux en matière de droits de l'homme.

5.6.2 Il y a lieu d'accorder la priorité à la lutte contre la discrimination dans tous les domaines de la vie sociale. Le Comité estime que les politiques de l'UE et des États membres en matière de lutte contre les discriminations devraient encore plus largement permettre que les cas de discrimination soient mis au jour et qu'ils soient sanctionnés conformément aux traditions juridiques européennes.

5.6.3 Il est nécessaire de défendre les droits de l'homme des migrants Roms et de permettre que ces droits s'appliquent pleinement. Pour cela, il faut y inclure le droit à l'éducation et le droit à des soins de santé de niveau adéquat. Au lieu de mener une politique d'expulsions, il faudrait, dans la mesure du possible, mettre en œuvre une politique plus équilibrée d'intégration des migrants Roms originaires d'États membres de l'Union (citoyens européens).

⁽¹⁶⁾ Suivant les questions, la cote moyenne se situe entre 1,6 et 2,7.

5.6.4 Il convient de porter un effort particulier en vue de faire en sorte que le fait que les Roms soient intégrés dans les médias, dans le monde scolaire et dans d'autres domaines de la sphère publique devienne pratique courante. Il faut lancer des programmes pour diffuser l'histoire et la culture roms, tout en sensibilisant aux problèmes qui sont les leurs en situation de discrimination et d'exclusion. Il est important que les Roms eux-mêmes participent à ce processus de sensibilisation de la société.

5.6.5 Il y a lieu de mettre au jour, dans le cadre d'une démarche cohérente, tous les cas de racisme et de xénophobie, et d'appliquer le cas échéant des sanctions judiciaires à leur endroit. À cet égard, les faiseurs d'opinion, notamment l'élite politique et médiatique, ont une responsabilité toute particulière.

5.6.6 Il faut se garder de criminaliser les Roms en tant que groupe ethnique, ainsi que d'un discours qui les lie à des phénomènes sociaux négatifs (criminalité, comportements non conformes aux normes générales de la société, etc.). Il faut aussi imposer que ces discours disparaissent. Il y a lieu de veiller à ce que cela s'applique tout particulièrement au système judiciaire pénal et aux médias.

5.6.7 Le CESE confirme qu'il y a lieu de généraliser une approche positive vis-à-vis de la situation sociale des Roms. Le Comité recommande que les institutions de l'UE et leurs réseaux s'efforcent de ne pas faire apparaître les Roms et leur communauté exclusivement dans un cadre social problématique et en tant que "porteurs" de problèmes, mais, bien plutôt, de donner une publicité en Europe à des individus et communautés Roms qui réussissent, qui constituent un modèle d'ascension et d'intégration sociale rom, et qui se revendiquent Roms.

5.6.8 Mettre en œuvre des politiques d'intégration suppose un facteur décisif: que les individus aient la force, les instruments et le pouvoir de disposer de leur propre destin. Dès lors, la politique, tant dans son ensemble que dans ses volets spécialisés, doit contribuer à ce que les intéressés puissent décider – dans les cadres posés par l'état de droit – de leur propre sort, et à ce que la majorité de la société ait la capacité de l'accepter, grâce à une communauté d'intérêts.

5.7 Participation

5.7.1 Le Comité souligne que la société civile ne doit pas être un ornement passif des processus des stratégies nationales d'intégration des Roms, mais doit en être un agent actif.

5.7.2 Il soutient la mise en place prévue par la Commission européenne du réseau de points de contact Roms nationaux, mais souligne que cela n'a un sens que s'ils disposent de prérogatives appropriées et des ressources – notamment financières – adéquates. Leur action doit en tout cas prendre la forme d'une coopération étroite et institutionnalisée avec les organisations de la société civile.

5.7.3 Il convient d'associer la plate-forme européenne pour l'insertion des Roms à l'évaluation des programmes stratégiques. Pour cela, il faut renforcer son fonctionnement.

5.7.4 La société civile organisée, en ce compris les organisations et groupes d'intérêt roms, doivent pleinement participer à la totalité des processus des stratégies nationales d'intégration des Roms (planification, mise en œuvre, suivi et évaluation), et ce non seulement au niveau national, mais aussi aux échelons régional et local. Cette approche doit trouver son application à tous les niveaux du processus décisionnel, et il faut en établir les processus de fonctionnement, les enceintes de concertation, les modalités assurant sa transparence, les instruments et les ressources.

5.7.5 Le Comité souligne qu'il convient de mettre en place une politique qui facilite l'engagement dans la société des citoyens se considérant comme membres de l'une ou l'autre communauté Rom et qui mette en valeur leur intégration sociale. Pour cela, il convient aussi de mettre en place un dispositif de soutien.

5.8 Suivi et évaluation

5.8.1 Étant donné que le suivi et l'évaluation ne sont généralement pas prévus dans le cadre des stratégies nationales d'intégration des Roms des États membres, ou n'en constitue qu'une composante insuffisamment élaborée, le Comité préconise que chaque État membre complète le programme qui est le sien à cet égard, et définisse les entités organisationnelles responsables et les processus institutionnels, les indicateurs affectés à ces objectifs, la méthode d'évaluation, les sources d'information, etc.

5.8.2 Les stratégies nationales d'intégration des Roms doivent aussi être réexaminées et faire l'objet d'un suivi continu dans la perspective de savoir si elles énoncent, dans les cinq principaux domaines d'intervention de la stratégie-cadre, des politiques globales et cohérentes, si elles complètent les cadres déficients actuels, et si elles garantissent à ces égards des programmes d'action adéquats ainsi que les instruments financiers y afférents.

5.8.3 Les États membres doivent faire en sorte que les stratégies nationales d'intégration des Roms soient en cohérence avec les politiques de développement national, régional et local, et qu'il soit possible de freiner ou de contrebalancer les effets pervers de ces politiques sur les objectifs des stratégies nationales d'intégration des Roms.

5.8.4 Le Comité recommande que la Commission mette en place dans chaque État membre un réseau d'experts indépendants en vue de procéder à une évaluation motivée des stratégies nationales d'intégration des Roms. De plus, il préconise que les États membres consacrent des ressources, dans les programmes opérationnels aussi, au suivi communautaire et à l'évaluation (indépendante) par les organisations de la société civile. Il est impératif d'intégrer l'élément "suivi et évaluation" dans le financement des programmes.

5.8.5 Le Comité recommande qu'en plus de la coordination par Eurostat, les experts des offices nationaux des statistiques élaborent aussi des indicateurs nécessaires à un suivi fondé sur des éléments probants des stratégies relatives aux Roms, ainsi qu'une méthode statistique unifiée pour la définition des indicateurs.

5.9 Ressources

5.9.1 Le Comité souligne qu'il faut prévoir des ressources qui soient à la hauteur des objectifs adoptés dans les documents politiques et qui constituent des lignes distinctes.

5.9.2 La situation de crise touche avant tout les plus fragiles. En vue de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, des ajustements peuvent avoir lieu tant dans la politique relative aux ressources que du point de vue de l'adaptation des priorités à l'évolution de la situation. Ces ajustements doivent toutefois être décidés de manière transparente et dans le cadre d'un processus décisionnel assurant un consensus avec les représentants des intéressés.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

484^e SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 NOVEMBRE 2012

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le traitement des bons»

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)
(2013/C 11/06)

Rapporteur: **M. Viliam PÁLENÍK**

Le 24 mai 2012, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le traitement des bons"

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS).

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 116 voix pour, aucune voix contre et 18 abstentions.

1. Résumé des conclusions et recommandations du CESE

1.1 La Commission a présenté le 10 mai 2012 une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en ce qui concerne le traitement des bons. Elle vise, en l'occurrence, à mettre en œuvre le principe d'une imposition globale, neutre et transparente.

1.2 La Commission entend instaurer des règles uniformes, qui réduisent le risque de double imposition ou d'évasion fiscale. Elle est convaincue qu'une prorogation du statu quo aggraverait les déséquilibres sur le marché unique, ce qui entraînerait des distorsions de la concurrence du fait de l'inégalité des conditions des acteurs qui y évoluent.

1.3 Les bons ont connu un développement dynamique notamment au cours de la période récente. La grande diversité de leurs possibilités d'échange et d'utilisation entraîne des divergences d'interprétation en matière d'exigibilité fiscale.

C'est pourquoi il convient de définir des règles aussi claires que possible pour tous les États membres, afin d'éviter que ne se produisent des déséquilibres sur le marché unique.

1.4 Le CESE approuve les efforts déployés par la Commission en vue de définir aussi précisément que possible les différents types de bons. Leur définition doit permettre de limiter les tentatives de contournement des obligations fiscales lors de leur utilisation. D'autre part, grâce à ces règles, les émetteurs de bons ne seront pas défavorisés vis-à-vis de leurs concurrents.

1.5 Le CESE se félicite tout particulièrement des efforts déployés par la Commission en vue d'éliminer les excès de charge administrative à l'occasion de la distribution des bons à usages multiples, puisque seule l'entreprise qui procède à l'échange d'un de ces bons devrait remplir les obligations en matière fiscale, car elle seule sait quand et comment ils ont été échangés.

1.6 Il ne servira à rien de définir des règles pour remplir les obligations en matière fiscale en ce qui concerne le traitement des bons si elles ne sont pas respectées par tous les États membres. C'est pourquoi il est indispensable que chacun d'entre eux agisse conformément à ces règles communes et supprime les diverses dérogations, qui provoquent des distorsions de la concurrence et dégradent l'environnement concurrentiel.

1.7 C'est en raison du développement des services de télécommunications que la Commission cherche à modifier la directive relative à la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le traitement des bons. En effet, les bons téléphoniques prépayés représentent une part importante du volume total des bons.

1.8 Le CESE souhaite attirer l'attention sur plusieurs questions restées jusqu'à présent sans réponse et qu'il convient de résoudre avant que la directive à l'examen n'entre en vigueur. Elles concernent notamment les problèmes qui peuvent se poser avec les bons offerts, du fait de l'existence de plafonds d'exonération de la taxe différant d'un État membre à l'autre, de l'absence de dispositions provisoires et de l'inexistence de règles précises lorsque les bons à usage unique ne sont pas échangés.

2. Éléments essentiels et contexte de l'avis

2.1 La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée établit des règles concernant le moment et le lieu des livraisons de biens et prestations de services, la base d'imposition, l'exigibilité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le droit à déduction. Toutefois, ces dispositions ne suffisent plus à garantir pleinement la cohérence du traitement fiscal des bons émis et ont pour effet de faire apparaître des inégalités commerciales telles qu'elles ont des conséquences défavorables sur le bon fonctionnement du marché intérieur.

2.2 L'absence de coordination de l'action des États membres, telle qu'elle prévaut actuellement, crée d'importantes inégalités de marché, qu'il convient d'éliminer. C'est pourquoi la Commission propose d'instaurer des règles homogènes, qui permettent de garantir un traitement sûr et uniforme, d'éviter les incohérences, les distorsions de concurrence, la double imposition ou la non-imposition et de réduire les risques d'évasion fiscale en ce qui concerne le traitement des bons.

2.3 Les caractéristiques fort diverses des bons posent le problème de leur traitement fiscal. Par conséquent, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les différents types de bons et d'établir des règles claires pour rattacher chaque bon à l'une de ces catégories.

2.4 La directive à l'examen entend distinguer les bons des moyens de paiement et définir les bons, qui peuvent se présenter sous forme électronique ou matérielle, en fonction de leurs modalités d'utilisation. De même, elle définit les obligations qui en découlent pour l'émetteur des bons.

2.5 Un bon constitue un droit de recevoir des biens ou des services ou de bénéficier d'une ristourne. Ce droit peut cependant être souvent transféré d'une personne à une autre, sans que le bon soit pour autant échangé. Pour éviter le risque de double imposition, si le service correspondant à ce droit est taxé, il est nécessaire d'établir que le transfert de ce droit et la livraison ou prestation effectuées en échange du bon doivent être considérés comme une seule opération.

2.6 Afin de garantir la neutralité, il convient que la taxe frappant l'opération unique se rapporte à l'opération unique de livraison de biens ou prestation de services qui a été effectuée en contrepartie du bon.

2.7 La directive à l'examen prévoit que les bons émis par une agence de voyages soient taxés dans l'État membre où elle est établie. Si une tentative est faite pour déplacer le lieu de taxation, elle dispose que les biens livrés ou les services fournis en échange de bons restent couverts par ce régime.

2.8 En ce qui concerne les bons qui passent par un réseau de distribution, la Commission propose d'en fixer la valeur définitive au moment de l'émission. De cette manière, il est possible de conserver le montant de la TVA, qui reste inchangé au cours de la distribution du bon à usages multiples.

2.9 Lorsqu'un assujetti agissant en son nom propre mais pour le compte d'une autre personne distribue des bons, il est normalement réputé avoir reçu et fourni les bons personnellement. Si la distribution concerne des bons à usages multiples dont la taxation n'a lieu que lors de l'échange, il en résulterait des ajustements à tous les stades de la chaîne de distribution, sans réelles nouvelles recettes fiscales. Pour éviter des charges administratives excessives, un assujetti chargé de la distribution de ce type de bons ne devrait pas être considéré comme ayant reçu et fourni le bon personnellement.

2.10 La Commission définit l'imposition applicable aux bons à usages multiples au cours de leur distribution. Si un distributeur dégage un bénéfice grâce à la vente à un autre distributeur, il conviendrait d'imposer le service de distribution en fonction de la marge du distributeur.

2.11 La directive à l'examen propose de supprimer toutes les dérogations qu'appliquent les États membres lors de l'imposition d'une fourniture transfrontière de biens ou de services. Cette disposition réglementaire devrait permettre de parer à l'éventualité d'une double imposition ou d'une non-imposition.

2.12 La Commission opère une distinction, en fonction du type d'utilisation, entre les bons à usage unique et ceux à usages multiples. Les bons à usage unique donnent droit à une livraison de biens ou à une prestation de services, dont le lieu et le montant sont connus. Dans ce cas, la TVA est due sur le montant payé pour le bon, même si le paiement correspondant a été versé avant que le bien n'ait été livré ou le service presté. Pour les bons à usages multiples, la TVA n'est exigible qu'au moment de l'échange.

2.13 Pour les bons de réduction sur la fourniture de biens ou la prestation de services, la Commission pose que lorsqu'un bon est échangé, l'entreprise a fourni un service à son émetteur.

2.14 Lorsqu'une réduction du prix des biens et services est accordée en échange d'un bon, le remboursement obtenu de l'émetteur du bon par l'entreprise procédant à l'échange de celui-ci constitue la base d'imposition du service promotionnel fourni au premier par la seconde.

2.15 Dans le cas des bons à usage multiple, seule l'entreprise procédant à l'échange du bon connaît la nature, le moment et le lieu des livraisons ou des prestations effectuées. Afin de garantir le paiement de la TVA, il convient que seule l'entreprise qui procède à l'échange du bon soit redevable aux autorités fiscales pour les biens livrés ou les services fournis en contrepartie.

2.16 La Commission évoque la nécessité de veiller à une application et à une perception correctes de la TVA due dans le cas d'une prestation transfrontière de distribution de bons, si cette distribution donne lieu en soi à une prestation de services distincte des biens ou services acquis en échange du bon.

2.17 Puisque les États membres ne parviennent pas d'eux-mêmes à simplifier, harmoniser et moderniser les règles de TVA applicables aux bons, la Commission a proposé la directive à l'examen conformément aux dispositions de l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

3. Rappels et observations générales

3.1 Le CESE se félicite des efforts déployés par la Commission en vue de simplifier, d'harmoniser et de moderniser les règles relatives à la taxe sur la valeur ajoutée au sein du marché unique. Le maintien du statu quo, où chaque État membre détermine séparément le traitement fiscal applicable aux bons, donne lieu à une double imposition ou à une évasion fiscale, qui ont pour effet de déformer le marché unique.

3.2 Le CESE accueille favorablement la démarche adoptée par la Commission pour modifier la directive relative à la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le traitement des bons. Il l'invite toutefois à se préoccuper très prochainement d'autres marchés non négligeables de biens et de services, tels que ceux des transports, des téléphones portables intelligents ou encore de l'Internet et des réseaux sociaux.

3.3 Les modifications de la directive ne traitent pas du problème des coupons utilisés à des fins analogues. Au cas où seules les dispositions relatives aux bons feraient l'objet de modifications, l'on peut s'attendre à une utilisation accrue d'instruments qui leur sont semblables mais ne sont pas soumis à des règles clairement définies. Aussi conviendrait-il d'intégrer la notion de coupon dans la directive à l'examen et d'y définir les modalités de traitement afférentes.

3.4 La modification de la directive à l'examen est pour l'essentiel motivée par l'accroissement de l'utilisation des bons dans le domaine des télécommunications, qui représente la plus

grande part du marché de ces instruments. Le CESE recommande à la Commission de définir très soigneusement l'utilisation des bons téléphoniques, puisque les technologies modernes leur ouvrent de larges possibilités d'utilisation.

3.5 Le CESE se félicite que la directive soit étendue pour couvrir la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux bons. Ni la sixième directive TVA ⁽¹⁾, ni la directive TVA ⁽²⁾ ne prévoient de règles pour le traitement des opérations associées aux bons. Pour cette raison, des problèmes se manifestent en ce qui concerne l'assiette de la taxe, la date d'apparition de l'obligation ou son lieu. Dans le cas de la distribution transfrontalière des bons, cette situation suscitait une incertitude quant aux opérations et des problèmes d'interprétation du point de vue tant de l'émetteur que du distributeur des bons.

3.6 Les règles communes en matière de TVA ont été adoptées en 1977 et depuis lors, le marché unique a connu plusieurs évolutions, apparues au fil du temps en conséquence de nouvelles pratiques commerciales. Aussi est-il indispensable de moderniser les règles en matière de TVA en fonction des changements de comportement des différents acteurs du marché. Les bons de paiement et leur traitement fiscal constituent l'une des mutations qui n'avaient pas été prévues par le passé et il est dès lors nécessaire que la réglementation les prenne également en compte.

3.7 L'établissement de règles claires permettra de répondre à plusieurs des questions qui sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne. Elle a fourni en la matière plusieurs orientations partielles, qui n'ont pas toutefois permis de résoudre la problématique dans son ensemble. En conséquence, le CESE se félicite de l'instauration de dispositions en matière de TVA en ce qui concerne le traitement des bons, car elle établira des conditions claires pour les entreprises et évitera tant la double imposition que la non-imposition.

3.8 Le CESE approuve la définition des bons à usage unique, à usages multiples et de réduction, qui établit, dans ce domaine très vaste, les règles auxquelles doivent se plier les acteurs du marché.

4. Rappels et observations particulières

4.1 Le CESE adhère à la distinction opérée entre les services de paiement et les bons. De même, il approuve la définition des bons à usages multiples, des bons à usage unique et des bons de réduction gratuits, qui figure à l'article 30 bis, paragraphe premier, de la proposition de directive. Grâce à cette adjonction, chaque type de bon se trouve défini.

4.2 Il convient de définir une durée maximale de validité des bons que le consommateur doit respecter pour échanger un bon. Dans le cas où ils seraient valides sans limite de temps, des problèmes peuvent apparaître lors d'une éventuelle modification du taux de la TVA déductible.

⁽¹⁾ Sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145 du 13.6.1977, p. 1) ("sixième directive TVA").

⁽²⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1) ("directive TVA"), qui a remplacé la sixième directive TVA à compter du 1^{er} janvier 2007.

4.3 En posant que la fourniture d'un bon donnant le droit de bénéficier d'une livraison de biens ou d'une prestation de services, d'une part, et la fourniture subséquente des biens ou services correspondants, d'autre part, constituent une seule et même opération, l'article 30 ter apporte un élément positif et simplifie l'accomplissement des obligations fiscales. Il apparaît également souhaitable d'établir un lien entre cet article et l'article 74 quater.

4.4 L'article 65 apporte une simplification sensible dans l'utilisation de bons à usage unique, en définissant le moment de l'exigibilité de la taxe, ainsi que la base d'imposition.

4.5 Il convient de définir clairement la procédure qui sera appliquée dans le cas des bons à usage unique. L'imposition de ces bons intervient au moment de leur vente. Dans le cas où un bon à usage unique n'est pas échangé, et conformément à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, il n'est pas possible en droit d'exiger la taxe de l'émetteur du bon en question. Or, ce dernier s'est déjà toutefois acquitté de la taxe sur la valeur ajoutée.

4.6 Il y a lieu de donner une définition plus claire du traitement fiscal d'application lorsque la marge de distribution de bons à usages multiples est nulle, voire négative, ainsi que lorsqu'il existe différentes assiettes ou des taux nuls dans certains États membres, par exemple dans le cas des produits pharmaceutiques.

4.7 La Commission prévoit que dans la mesure où les biens livrés ou les services fournis lors de l'échange d'un bon sont taxés, l'assujetti a le droit de déduire la TVA due sur les dépenses en relation avec son émission. Il y aurait lieu de préciser que ces montants de TVA sont déductibles même si les biens ou les services sont livrés ou fournis par une personne autre que l'émetteur du bon.

4.8 Le CESE estime possible que des problèmes se produisent en ce qui concerne l'article 74 bis, paragraphes 1 et 2, où des complications peuvent apparaître pour établir l'assiette de la taxe et le montant nominal de l'opération dans le cas de bons à usages multiples dans le cadre d'opérations transfrontières, du fait des disparités entre les pays où les bons sont utilisés pour ce qui est de la TVA applicable.

4.9 Pour l'instauration d'une réglementation uniforme de TVA concernant les bons, un autre problème qui se pose réside, de l'avis du CESE, dans les règles édictées par les dispositions transitoires, en particulier pour ce qui concerne les délais, étant donné que plusieurs types de bons à usage multiple ont une durée de validité plus longue.

4.10 Une charge administrative excessive est susceptible d'être produite lors d'utilisations partielles réparties entre plusieurs États membres. Il suffit à cet égard de citer en exemple les forfaits prépayés de services de télécommunication qui sont utilisés de manière fractionnée entre des États membres différents.

4.11 Plusieurs autres questions posées restent également sans réponse en ce qui concerne les bons offerts pour assurer la publicité de biens ou de services. Le plus souvent, ils ne sont pas échangés, ou s'ils le sont, c'est sans que l'émetteur le sache. Les étapes ultérieures de ce processus suscitent des problèmes pour l'accomplissement des obligations fiscales.

4.12 Actuellement, plusieurs États membres ont prévu des plafonds en dessous desquels une entreprise bénéficie d'une exonération pour ses divers bons publicitaires donnant droit à des biens ou des services. En raison des disparités dans les performances économiques et la taille des marchés des États membres, ces limites applicables aux bons publicitaires varient sensiblement. Il y a lieu que les États suppriment ces exceptions de manière à éviter les distorsions dans le marché unique. Cette mesure permettrait d'empêcher une éventuelle spéculation des entreprises, qui s'efforceraient d'optimiser leurs obligations fiscales en émettant et en distribuant des bons publicitaires dans les États où existent des plafonds d'exonération fiscale pour ce type de bons. S'il est possible de conserver un telle limite, il conviendrait en tout cas de lui donner la même valeur pour tous et, en tout état de cause, de la cantonner au secteur des bons, car il serait problématique d'instaurer un plafond général dans le domaine des objets publicitaires.

4.13 Le CESE escompte que l'instauration de règles uniformes dans l'ensemble des États membres et l'élimination du risque d'évasion fiscale accroîtront le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée sur les bons et, par là, qu'elles augmenteront également les recettes fiscales de chacun des États membres tout en renforçant le champ d'application, la neutralité et la transparence de cette taxation. De ce fait, la directive modifiée à l'examen aura une incidence sur le budget de l'Union européenne. Même s'il est difficile de la chiffrer, le CESE escompte une évolution positive.

4.14 Les bons donnant droit à des biens et services, notamment les bons de réduction gratuits sur des biens et des services, ont connu un fort développement, en particulier ces derniers temps. Les différents types de bons présentent des finalités et une diversité sans cesse croissantes et cette tendance est certainement appelée à se renforcer à l'avenir. Par conséquent, il faut absolument s'attendre à devoir établir de nouvelles règles relatives à de nouveaux types de bons dont l'utilisation répondra à des buts non clairement définis.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA»

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Rapporteur général: **M. Viliam PÁLENÍK**

Le 5 septembre 2012, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA"

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012) de nommer M. Viliam PÁLENÍK rapporteur général, et a adopté le présent avis par 112 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusion et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) a élaboré le présent avis sur la proposition de directive du Conseil qui prévoit de mettre en place un mécanisme de réaction rapide qui permette aux États membres de lutter plus efficacement contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en premier lieu grâce à une diminution du temps nécessaire à l'adoption d'une dérogation pour désigner le contribuable redevable de la TVA due. Cette mesure permet également d'éliminer le danger que les États membres ne mettent en place leurs propres mesures pour lutter contre la fraude à la TVA, éventuellement dépourvues de base juridique en droit européen.

1.2 Le CESE approuve l'objectif de la proposition à l'examen, à savoir de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et considère que les modalités proposées constituent un progrès par rapport aux dispositions juridiques en vigueur. Toutefois, le CESE pointe dans le présent avis certaines lacunes de cette proposition et formule à cet égard des objections et d'autres propositions qui permettraient d'améliorer à l'avenir l'état actuel des choses.

1.3 La fraude à la taxe sur la valeur ajoutée constitue un acte extrêmement préjudiciable qui prive les États membres d'une part non négligeable des recettes de leur budget et contrecarre de ce fait leurs efforts en vue d'assainir leurs finances publiques. Les modalités de la fraude à la TVA évoluent relativement rapidement, et c'est pourquoi il convient de faire évoluer le plus efficacement possible la législation qui contribue à éliminer de tels agissements.

1.4 Le CESE se félicite que la proposition de directive à l'examen permette aux États membres de réagir avec une grande souplesse à la fraude dans un secteur donné et de

mettre en place presque immédiatement des mesures qui permettent de limiter d'éventuelles pertes sur leurs recettes fiscales. La diminution du temps nécessaire à l'adoption de dérogations au système commun de TVA contribue à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

1.5 Dans le contexte précisé de la mise en place d'une dérogation à la procédure d'examen prévue par l'article 3, alinéa 5 du règlement (UE) n° 182/2011, le CESE exprime une certaine inquiétude, du fait notamment que la procédure proposée empêche en pratique de débattre de manière fondée d'une demande formulée par un État membre d'octroi d'une dérogation au système commun de TVA lors des sessions du comité ad hoc.

1.6 Vu la nécessité de lutter efficacement contre la fraude à la TVA, dont les modalités évoluent relativement rapidement, le CESE propose de recourir, lors de la conception et de la recherche d'autres mesures efficaces, également aux compétences des experts de terrain, dont l'une des meilleures sources est aussi la société civile organisée. Dans ce contexte, le Comité rappelle qu'il est nécessaire d'organiser des réunions de groupes d'experts lors desquelles ces questions seront débattues, et ce le plus largement possible.

1.7 Étant donné que la fraude à la TVA constitue une activité criminelle internationale sophistiquée aux conséquences funestes pour les finances publiques, le CESE rappelle qu'il est nécessaire de parvenir à une coopération efficace entre les administrations fiscales des États membres en vue d'éliminer cette fraude. C'est pourquoi il se féliciterait que les institutions européennes intensifient leur effort en vue d'organiser des activités qui contribueraient de manière positive à une telle coopération.

2. Exposé des motifs

2.1 Dans la situation actuelle difficile, lorsque tous les États membres de l'Union européenne (UE) déploient de grands efforts en matière fiscale en vue d'assainir efficacement leurs finances publiques, le Comité économique et social européen se félicite de toute initiative qui permet de contribuer à cet effort, sur le plan tant des recettes que des dépenses des budgets publics. La Commission européenne, au moyen de la proposition à l'examen de directive du Conseil modifiant la directive n° 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, entend lutter plus efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales et contribuer ainsi à cet assainissement sur le plan des recettes.

2.2 L'économie de l'Union européenne vit actuellement la période la plus difficile de son histoire depuis sa création, et l'efficacité de l'imposition constitue précisément à l'heure actuelle une composante tout à fait cruciale de l'effort en vue d'assainir de manière accélérée les finances publiques de chacun de ses États membres.

2.3 Selon l'examen annuel de la croissance 2012, un assainissement résolu des finances publiques sous l'angle de la fiscalité constitue précisément un moyen d'obtenir des résultats et il revêt une importance fondamentale pour restaurer la stabilité macrofinancière qui constitue elle-même un préalable à la croissance et à la garantie de la pérennité du modèle social européen. L'amélioration de la collecte de l'impôt et une lutte plus efficace contre la fraude fiscale contribueraient à augmenter les recettes des budgets publics dans plusieurs États membres. En la matière, il serait aussi utile de mettre en œuvre plus efficacement les règles fiscales relatives à toutes les différentes sortes d'impôt.

2.4 L'annexe IV du document COM(2011) 815 final affirme que la coordination fiscale, qui recouvre en premier lieu les opérations transfrontalières, est en mesure d'améliorer l'efficacité du marché intérieur de l'UE. Cette affirmation se fonde sur l'hypothèse que la majorité des obstacles existant encore sur le marché unique découle de l'absence de coordination des politiques fiscales. Mettre en place un mécanisme de réaction rapide permettrait d'éliminer en partie ces disparités; le CESE se permet toutefois de faire observer que l'application de ce mécanisme peut précisément susciter aussi des préjudices non négligeables pour les recettes fiscales de certains États membres.

2.5 Parmi les principaux défis qu'affronte actuellement chacun des États membres de l'UE en matière d'imposition, figure également la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Des mesures efficaces en la matière peuvent améliorer l'efficacité de la collecte de l'impôt et jouer un rôle important pour augmenter les recettes fiscales, sachant qu'une collecte plus efficace de la TVA précisément constitue l'une des mesures possibles pour assainir les finances publiques.

2.6 L'évasion et la fraude fiscales en matière de TVA, ainsi que la fraude aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre, ont conduit, sur les exercices 2008 et 2009, selon les estimations d'Europol, à une perte d'environ 5 milliards d'euros pour le budget de plusieurs États membres de l'UE. Le directeur d'Europol, M. Rob Wainwright, a résumé ainsi la situation: "La fraude organisée à la TVA demeure une activité criminelle grave en Europe. Par sa faute, les gouvernements sont privés d'un volume conséquent de recettes financières. De surcroît, elle sape l'objectif de faire de l'Europe une économie concurrentielle et plus écologique".

2.7 Selon les conclusions exposées par le livre vert sur l'avenir de la TVA, le manque à gagner de la collecte de la TVA représentait en 2006 en moyenne 12 % du produit théorique de cette taxe, et pour certains États membres, il évaluait ces pertes à un montant supérieur à 20 %. Il est possible d'imputer une partie de ses pertes à la fraude, qui tire parti des lacunes du système actuel, et notamment de la possibilité d'exonérer de TVA les achats transfrontaliers de biens et de services. Un mécanisme efficace afin d'éliminer la fraude fiscale constituerait un instrument de lutte contre les dommages économiques colossaux que provoquent ces agissements et permettrait de parvenir à assainir les finances publiques.

2.8 Les mesures individuelles adoptées en vertu de l'article 395 bis ont des effets positifs sur la réactivité et l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales en matière de taxe sur la valeur ajoutée, puisque ces mesures tiendront compte des particularités du système et de l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée du pays demandeur. Les mesures prévues contribueront à mettre en place un système efficace de recherche et de détection des formes nouvelles que prennent la fraude et l'évasion fiscales. Il n'est toutefois pas infondé de redouter une perte possible de compétences importantes des États membres en matière d'imposition.

2.9 Sur la base des informations recueillies au cours du processus d'octroi des dérogations aux dispositions de la directive relative au système commun de TVA (ci-après: "la directive"), la Commission obtiendra des propositions et des informations du terrain, "d'en bas", qui lui permettront par la suite d'améliorer cette directive. Ces informations serviront à éliminer les faiblesses et les mesures obsolètes et de mettre à jour les parties périmées de la directive.

3. Observations générales

3.1 La proposition à l'examen de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée élargit les compétences de la Commission en matière d'octroi de dérogations, qui devraient ainsi permettre d'éviter la fraude fiscale à la TVA. En effet, cette dernière entraîne de lourdes pertes pour le budget et fausse la concurrence économique et, par là-même, le fonctionnement du marché intérieur. Le CESE se félicite de tout effort en vue d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du marché intérieur et de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

3.2 Le CESE se permet de mettre en exergue le second paragraphe de l'alinéa premier de l'article 395 de la directive 2006/112/CE, qui prévoit que les mesures destinées à simplifier la perception de la TVA ne peuvent influencer, sauf de façon négligeable, sur le montant global des recettes fiscales de l'État membre perçues au stade de la consommation finale. Sur la base de la proposition à l'examen, le CESE redoute que, lors de l'étude des demandes, leurs incidences sur le montant global des recettes perçues dans chacun des États membres ne soient pas suffisamment examinées.

3.3 Le CESE se félicite des effets qu'aura la proposition à l'examen sur la durée de la procédure d'approbation des mesures individuelles de n'importe quel État membre dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ce qui influera positivement sur la probabilité que la lutte contre ces agissements soit plus efficace.

3.4 Puisque la fraude à la TVA prend avant tout la forme d'opérations transfrontalières (ce qu'il est convenu d'appeler la fraude carrousel, la fraude avec l'opérateur défaillant), il ne sera guère possible d'appliquer des mesures efficaces sur la base d'une dérogation dans un seul État membre et il sera nécessaire de coordonner suffisamment les démarches des administrations de chacun des États membres.

3.5 De même, le CESE attire l'attention sur le degré élevé d'expertise et de complexité de la compétence dont se charge la Commission au moyen de cette proposition, et rappelle également qu'il est nécessaire d'associer des experts, et avant tout ceux du terrain, qui constitueraient le noyau du groupe qui participerait à l'élaboration des futures propositions d'autres mesures, auxquelles se rapporterait la démarche prévue par les propositions de nouveaux articles de la directive. La société civile organisée est une des meilleures sources de tels experts du terrain.

4. Observations particulières

4.1 Les dispositions actuelles de la proposition à l'examen permettent d'adopter de manière accélérée (sous un mois) des mesures individuelles dérogatoires à la directive 2006/112/CE seulement au cas où un État membre demande une dérogation pour la désignation du destinataire en tant que redevable de la TVA due sur certaines livraisons de biens et prestations de services, par dérogation à l'article 193 (qui s'avère à l'heure actuelle un instrument efficace de lutte contre la fraude); toutefois, dans les autres cas, un accord à l'unanimité du Conseil est nécessaire, ce qui peut sensiblement amoindrir l'efficacité des efforts de lutte contre la fraude à la TVA. Le CESE fait également état du fait que les fraudeurs font preuve d'efficacité dans leur coopération mutuelle; de ce fait, il conviendrait, lorsqu'une dérogation est adoptée sur la base des nouveaux articles de la proposition de directive, d'en informer et d'y associer également les représentants des administrations fiscales et policières des différents États qui peuvent être concernés par l'adoption de cette dérogation, et notamment par le transfert sur leur territoire d'agissements illégaux.

4.2 Le CESE propose également que la procédure d'adoption en comité visée à l'article 395 ter, alinéas 2 et 3, n'exclue pas

qu'un membre dudit comité ait la possibilité de demander de clore la procédure écrite sans résultat, afin qu'il ait la possibilité de protéger effectivement ses droits légitimes auxquels pourrait porter atteinte une demande d'adoption d'une mesure individuelle présentée par un autre État membre. Une autre manière de pallier cette lacune consisterait à mettre en place un mécanisme de confirmation a posteriori d'une mesure individuelle par le Conseil, sachant que cette mesure serait invalidée si elle n'était pas approuvée.

4.3 Grâce à la mise en place d'un mécanisme de réaction rapide, la proposition de directive réduit de manière sensible le temps nécessaire à l'adoption des mesures individuelles dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, et ce des quelques huit mois éventuellement nécessaires à l'origine pour une proposition positive de la Commission et pour l'adoption à l'unanimité de cette dernière par le Conseil à un seul mois, lorsque cette compétence d'adoption est transférée à la Commission. Le CESE approuve cette réduction des délais dans le contexte d'une lutte plus efficace contre la fraude fiscale, mais il ne peut par ailleurs que plaider en faveur de la possibilité pour les États membres, le cas échéant, de débattre de la proposition de demande d'une dérogation dans le cadre du comité consultatif, afin d'éviter d'éventuelles procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne.

4.4 De l'avis du CESE, la proposition à l'examen ne définit pas suffisamment clairement les "mesures de contrôle appropriées par les États membres" prévues à l'article 395 bis, alinéa 1. Il propose donc que le Conseil élimine cette lacune et élargisse de même sa compétence également aux mesures prévues par l'article 395 bis, alinéa 1, lettre b) de la proposition à l'examen.

4.5 En cas d'adoption sur la base de la procédure visée à l'article 395 d'une dérogation qui s'avère, au cours de sa mise en œuvre, efficace dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le CESE propose de mettre en place un mécanisme qui permettrait, dans le cadre de la diffusion des bonnes pratiques, d'appliquer cette mesure dans d'autres États membres également grâce à une procédure simplifiée semblable à celle qui fait l'objet de la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne son interaction avec le règlement (UE) n° .../... du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit»

COM(2012) 512 final - 2012/0244 (COD)

et la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Une Feuille de route pour une union bancaire»

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Rapporteur général: **M. TRIAS PINTO**

Le 12 septembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Une Feuille de route pour une union bancaire"

COM(2012) 510 final.

Le Conseil et le Parlement européen ont décidé, le 27 septembre et le 22 octobre 2012 respectivement, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne son interaction avec le règlement (UE) n° .../... du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit"

COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD).

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale" de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012) de nommer M. TRIAS PINTO rapporteur général, et a adopté le présent avis par 194 voix pour, 15 voix contre et 22 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE partage l'opinion de la Commission selon laquelle le vaste programme réglementaire de réformes financières mis en œuvre jusqu'à l'actuel paquet "Union bancaire" à l'examen, bien qu'essentiel, n'est pas suffisant pour répondre à la crise et stabiliser l'Union économique et monétaire⁽¹⁾, restaurer la confiance dans l'euro et dans l'avenir de l'UE, ainsi que pour améliorer la gouvernance et combattre la fragmentation croissante des marchés bancaires dans l'UE. C'est pourquoi le CESE juge adéquat l'ensemble de mesures repris dans la feuille de route COM(2012) 510 et dans les actes législatifs COM(2012) 511 et COM(2012) 512, ce dernier faisant également l'objet du présent avis.

1.2 Tout en se félicitant du travail exhaustif réalisé par la Commission, le CESE soutient ses appels à ce que les mesures soient adoptées avant fin 2012 et préparées avec soin en prenant garde aux effets sur les banques et les économies nationales. Il est indispensable que nos gouvernements fassent preuve de hauteur de vue pour **créer plus d'Europe et une meilleure Europe**, en cédant des compétences et en contribuant à leur application dans le cadre d'une surveillance de grande qualité et d'une intégration accrue afin de mettre en place une vraie gouvernance européenne, socialement utile et économiquement efficace.

1.3 L'urgence et l'insuffisance de telles mesures résultent du fait que les coûts encourus dépassent largement les 4 500 milliards d'euros provenant des contribuables qui ont servi jusqu'à présent au sauvetage des banques dans l'UE. La crise financière a provoqué la plus grave récession mondiale depuis la Grande Dépression, en particulier dans la zone euro, où elle

(1) Huit règlements déjà adoptés par l'UE, quatorze en cours de codécision et un autre proposé avant le présent paquet pour une union bancaire: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_fr.htm.

rend le rétablissement de la confiance dans l'euro et dans la gouvernance de ses institutions d'autant plus impératif et plus urgent. De nouvelles règles plus strictes apporteront aux citoyens et aux marchés davantage de sécurité. Cependant, la remise en cause des règles existantes, l'imprécision des nouvelles et les retards dans leur application pourraient être la source d'une incertitude plus grande encore. C'est pourquoi les délais d'adaptation des institutions qui soutiennent l'euro doivent être plus courts et plus précis.

1.4 Le CESE en appelle en particulier à un accord rapide pour l'entrée en vigueur du mécanisme de surveillance unique (MSU). Cela signifie qu'il faut commencer le processus d'unification dès 2013 sans se fixer à ce stade des objectifs incertains, car l'objectif fondamental initial est de sauver l'euro tout en réduisant au minimum les coûts pour les contribuables en cas d'éventuelles restructurations ou fermetures, en prévoyant à l'avance des fonds en suffisance et en faisant prendre en charge les coûts de résolution par les actionnaires et les créanciers.

1.5 Le CESE accueille favorablement le fait que la BCE envisage de disposer dès le début d'un comité de surveillance afin d'éviter tout conflit d'intérêt potentiel avec ses activités monétaires.

1.6 Le CESE se félicite du fait que la BCE sera responsable de la surveillance de toutes les banques dans l'union bancaire, qu'elle que soit leur taille, en particulier des états financiers des activités transfrontalières, et du respect par les banques du règlement uniforme applicable. Il se réjouit également qu'elle se voie doter des missions, pouvoirs et ressources indispensables pour détecter les risques menaçant la viabilité des banques et exiger d'elles les mesures correctrices nécessaires, avec la participation active des autorités nationales de surveillance au mécanisme de surveillance unique. De même, il est confirmé que ces dernières resteront chargées de la protection des consommateurs, bien que la proposition de la Commission n'indique pas comment traiter les possibles conflits d'intérêts entre le niveau européen de surveillance prudentielle et les compétences assignées aux autorités nationales.

1.7 S'agissant des politiques macroprudentielles, le CESE plaide en faveur d'un rôle plus important du Comité européen du risque systémique (CERS) et de la BCE dans le cadre d'un système financier plus intégré et demande à la Commission de se montrer plus concrète en ce qui concerne les interactions entre les autorités nationales et la BCE.

1.8 Le CESE accueille positivement la proposition de favoriser la participation des pays extérieurs à la zone euro qui exercent l'option de participation ("opt in"), avec des droits équivalents à ceux des membres de la zone euro au moyen de procédures de participation plus faciles et plus attractives, sans contrevenir au TFUE.

1.9 Le CESE juge indispensable de veiller à une bonne interconnexion entre l'Autorité bancaire européenne (ABE) et la BCE, sachant que, dans un premier temps, certaines de leurs fonctions vont se chevaucher. S'agissant de la prise de décision, la révision des modalités de vote par la modification du règlement de l'ABE et l'extension des pouvoirs de décision du panel indépendant doivent faire l'objet d'une analyse et d'une prise en

considération plus poussées pour équilibrer les intérêts bancaires du marché intérieur pour les États membres qui ne ressortent pas du mécanisme de surveillance unique (conformément aux conclusions du Conseil européen sur l'achèvement de l'UEM adoptées le 18 octobre 2012) tout en évitant le risque de paralysie de l'intégration la zone euro par une minorité de blocage. Il est important d'éviter l'apparition d'un marché unique des services financiers à deux niveaux. C'est ce qui a conduit le CESE à aborder cette question.

1.10 De même, la BCE, le Comité européen du risque systémique (CERS) et les nouvelles autorités européennes de surveillance financière devraient associer les organisations de la société civile à leurs travaux, en particulier les organisations de consommateurs et les syndicats⁽²⁾, en préservant leur haute indépendance, leur transparence et leur résistance aux pressions politiques.

1.11 Le rythme du transfert de la surveillance des établissements de crédit et les changements pertinents apportés à l'Autorité bancaire européenne, dont le rôle doit consister prioritairement à veiller à la cohérence et à l'harmonisation de la réglementation et des normes techniques de manière à les étendre à l'ensemble de l'UE, sont des éléments aussi essentiels que les exigences prudentielles plus strictes pour les banques⁽³⁾, les mesures visant à renforcer et à améliorer le système commun de protection des dépôts⁽⁴⁾ et la gestion intégrée des crises au moyen d'instruments de sauvetage et de résolution des banques⁽⁵⁾ de manière à consolider le secteur européen et à éviter à l'avenir des phénomènes de contagion, en particulier ceux qui découlent du risque accru assumé par les clients des banques d'investissements. Le CESE exhorte la Commission à fixer, concernant ce règlement uniforme, des délais et des objectifs fonctionnels concrets.

1.12 Le Comité insiste auprès de la Commission pour qu'elle propose un calendrier et des éléments précis concernant le mécanisme de résolution unique (MRU)⁽⁶⁾, ainsi que les autres étapes importantes à franchir, par exemple la gestion des éventuelles situations de crise dans le cadre des actions partagées de surveillance, afin que **l'union bancaire** gagne en crédibilité et devienne une **base commune pour l'ensemble du marché unique**. Cela permettrait d'éviter que des faillites d'ampleur relativement réduite n'entraînent des dommages systémiques transfrontaliers ou des crises de confiance qui provoquent des retraits de fonds au-delà des frontières et affaiblissent des systèmes bancaires nationaux. Nous souhaitons que le mécanisme de résolution unique puisse assumer ultérieurement des missions complémentaires de coordination de la gestion des situations de crise. Toutefois, la surveillance et la résolution devraient aller de pair afin d'éviter que d'éventuelles décisions de dissoudre une banque au niveau européen et le coût du paiement des dépôts ne puissent retomber sur l'État membre.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Comment associer la société civile à la réglementation des marchés financiers" (avis d'initiative) – JO C 143 de 22.05.2012, p. 3.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_fr.htm

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:fr:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_fr.htm.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/131278.pdf.

1.13 Le CESE insiste auprès des autres institutions de l'UE pour qu'elles respectent les principes de base qui doivent sous-tendre toutes les règles dérivées et tout autre acquis, en se fondant sur la force du droit et non sur celle du pouvoir. Rétablir le respect des règles devient de plus en plus indispensable dans la zone euro, car il importe de favoriser l'union bancaire en s'appuyant sur l'union budgétaire, au moyen d'un mécanisme commun d'émissions de dettes et d'un autre mécanisme de transferts budgétaires en vue de contrer les cycles générant des chocs asymétriques tels que ceux qui ont frappé plus lourdement les pays de la zone euro ces dernières années. Le mécanisme de surveillance unique pourrait être financé par des redevances de surveillance imputées aux banques, qui devraient tenir compte du profil de risque des établissements à surveiller. Le CESE estime que la Commission devrait élaborer un livre vert ou blanc sur la manière de financer l'union bancaire de façon harmonisée afin de pouvoir ensuite se prononcer sur les taxes et impôts concernant les activités financières et bancaires, qui sont nécessaires mais qui représentent actuellement des facteurs de fragmentation.

1.14 L'union bancaire constituera le premier pas pour que la zone euro et l'ensemble de l'UE entrent dans un cercle vertueux pour dépasser ses défauts de conception et permettre au marché unique de retrouver le chemin de la compétitivité afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Ainsi pourrait-on contrecarrer la vague d'innovation financière générée par le système bancaire parallèle suite à Bâle III, comme l'indiquent les derniers rapports du FMI. Le CESE demande à la Commission de revoir plus rapidement les nouveaux modèles de banque d'investissement et de banque commerciale, car l'activité bancaire parallèle tend, dans de nombreux pays, à devenir plus importante que les activités traditionnelles et réglementées.

1.15 Le CESE recommande à la Commission et aux colégislateurs européens de faire de ce projet un instrument d'inclusion financière et numérique. Il importe que les responsables du mécanisme de surveillance unique agissent de manière responsable et fassent l'objet d'un contrôle démocratique, qu'ils rendent compte de leur gestion au Parlement européen, de manière régulière ou à chacune de ses demandes. Cette mesure augmenterait la visibilité politique de ces questions et contribuerait à accroître le soutien des citoyens aux institutions européennes.

1.15 Enfin, l'union bancaire ne doit pas seulement couvrir la zone euro et l'ensemble de l'Union, mais élargir également la portée de ses objectifs de coopération et de compétitivité, en particulier dans les zones d'influence extérieures de l'euro et dans le reste du monde.

2. Contexte et introduction

2.1 Le 1^{er} janvier 2011 a vu le début des activités de l'autorité bancaire créée par le règlement (UE) n° 1093/2010 sur la base des recommandations du rapport de Larosière visant à réformer la structure des organes de surveillance et à créer un système européen intégré comprenant trois autorités (pour les banques, les marchés boursiers, les assurances et les fonds de pension), ainsi qu'un comité européen du risque systémique (CERS).

2.2 Parallèlement, depuis juillet 2010, la protection du consommateur et la confiance dans les services financiers ont été renforcées au moyen de systèmes de garantie des dépôts

pour les banques (MEMO/10/318), de systèmes d'indemnisation des investisseurs (MEMO/10/319) et de régimes de garantie d'assurance (MEMO/10/320). De plus, la Commission a annoncé le 6 juin 2012 de nouvelles mesures de gestion de crise destinées à éviter à l'avenir des opérations de sauvetage des banques. La Commission a proposé ce cadre de surveillance dans sa communication intitulée "L'Europe, moteur de la relance" du 4 mars 2009 et a rapidement précisé les détails de la nouvelle architecture dans sa communication "Surveillance financière européenne" du 27 mai 2009. Les deux documents ont été confirmés par le Conseil européen du 19 juin 2009, selon lequel le système devrait être orienté sur l'amélioration de la qualité et de la cohérence de la surveillance nationale, le renforcement de la surveillance des groupes transfrontaliers et l'établissement d'un règlement uniforme applicable à toutes les institutions financières dans le marché intérieur. Il soulignait également que les nouvelles autorités de surveillance devraient avoir des compétences en ce qui concerne les agences de notation (raison pour laquelle le règlement (CE) n° 1060/2009 a été modifié par le règlement (UE) n° 513/2011).

2.3 Pour parachever ce processus réglementaire ardu, la Commission propose dans sa communication "Feuille de route pour une union bancaire" d'établir les bases d'un **niveau commun et élevé de réglementation prudentielle** applicable à toutes les banques et aux autres établissements financiers dans l'ensemble de l'Union européenne, en unifiant les mécanismes de surveillance, de résolution et de garantie des dépôts, sous l'égide d'un règlement uniforme.

2.4 C'est pourquoi elle demande que **cinq actions clés** soient approuvées avant fin 2012. Trois d'entre elles sont **des actes législatifs sur lesquels le CESE a déjà formulé des avis ou qui sont en cours d'examen**: garantir l'application des exigences de fonds propres des banques (CRD IV) ⁽⁷⁾, la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts et la directive sur le sauvetage des banques et la résolution de leurs défaillances. Les deux autres sont abordées dans le présent avis conjointement avec la feuille de route: un nouveau règlement permettant de confier à la BCE des missions de surveillance prudentielle des banques et la modification du règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance, indispensable à une meilleure coordination entre l'Autorité et le futur organe de surveillance unique, ainsi que pour équilibrer la prise de décision entre les pays appartenant au mécanisme de surveillance unique et les autres, de façon à préserver l'intégrité du marché unique. Outre ces cinq actions, la Commission annonce la création d'un mécanisme de résolution unique et la coordination des instruments de résolution.

2.5 Cette feuille de route arrive à un moment où le modèle d'intégration financière fondé sur l'euro apparaît à bout de souffle à la suite de la crise qui a commencé en 2007. Les progrès réalisés dans l'intégration rapide des marchés des actions et des obligations en Europe ont été lents à se manifester dans les secteurs bancaires, davantage dans les marchés de gros (interbancaires, titres, etc.) que dans les marchés de détail des prêts et des dépôts bancaires. Or, avec la crise, les marchés de détail ont été affectés par les récentes tendances à la fragmentation et donc à la renationalisation des marchés de gros,

(7) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_fr.htm.

4. Observations spécifiques

4.1 Le CESE considère que la **feuille de route** proposée par la Commission constitue **une contribution appropriée à la gouvernance européenne** et souscrit à la nécessité et à **l'urgence des deux nouveaux actes législatifs**, ainsi que des prochaines actions annoncées, qui sont toutes indispensables pour surmonter le manque de confiance dans l'euro et l'avenir de l'UE.

4.2 L'objectif primordial du mécanisme de surveillance unique doit être de parvenir à une surveillance centralisée des établissements bancaires qui soit plus efficace que celle exercée par le réseau actuel d'autorités nationales, ainsi que d'harmoniser sa mise en œuvre avec le mécanisme de résolution unique, en évitant l'intervention de considérations politiques dans la décision de fermer une banque.

4.3 Parmi les nombreuses raisons pour lesquelles la BCE est l'organe le plus idoine pour centraliser la supervision, il y a lieu de mettre en exergue le réseau dont elle dispose, son indépendance et le fait que cette fonction est prévue dans le TFUE, qui ne devra donc pas être revu pour mettre en place une surveillance de qualité.

4.4 Le CESE souscrit au maintien des compétences des autorités nationales de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le terrorisme conformément à la directive 2005/60/CE⁽¹⁶⁾, et de surveillance des organismes de crédit de pays tiers. Le Comité demande cependant d'exclure du mécanisme commun pour résoudre les problèmes les États qui, pour différentes raisons, n'appliquent pas scrupuleusement cette directive. De même, afin de faciliter l'exercice de la surveillance centralisée, il conviendrait de procéder sans délai à l'adaptation des statuts des banques centrales nationales concernées afin de s'assurer que l'information circule sans interférences.

4.5 Concernant les organes nouvellement créés, il est nécessaire d'adopter des règles de vote qui permettent d'en exclure les membres pour lesquels peuvent se produire des conflits d'intérêt. Il est nécessaire de renforcer l'indépendance et la responsabilité de ces fonctionnaires par des dispositions prévoyant des sanctions s'ils ne remplissent pas leurs obligations, compte tenu des dommages qu'une telle situation cause non seulement aux banques et à la finance saine, mais aussi à l'économie, aux entreprises et aux citoyens.

4.6 L'industrie financière réagit au nouveau cadre réglementaire en élaborant des produits novateurs qui contournent les nouvelles réglementations. Le FMI avertit dans ses derniers rapports d'une nouvelle recrudescence d'innovations financières, dans certains cas, similaires à celles qui ont causé la crise actuelle, raison pour laquelle les coûts de la surveillance centralisée devraient tenir compte du profil de risque des différents opérateurs afin de ne pas peser sur les établissements qui s'abstiennent de telles pratiques.

4.7 Le CESE fait dès lors une mise en garde contre le risque avéré d'une expansion de l'activité bancaire parallèle dans l'UE, qui irait à l'encontre autant des fonctions du secteur financier que des principes, des valeurs et des droits de la citoyenneté européenne.

4.8 Pour exploiter au mieux les possibilités qu'elle offre, la nouvelle union bancaire européenne devrait coopérer plus étroitement avec les autres unions existantes afin de tirer le meilleur parti possible du potentiel de ses établissements financiers, surtout les plus mondialisés et en particulier dans les zones les plus proches et déjà liées à l'euro ou dépendantes de celui-ci (de manière directe ou indirecte, l'euro est déjà la monnaie de plus de 50 pays).

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Voir également les avis du CESE concernant le blanchiment des capitaux JO C 75, 15.03.2000, p. 22 et JO C 267, 27.10.2005, p. 30.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert – Le système bancaire parallèle»

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Rapporteur: **Juan MENDOZA CASTRO**

Le 19 mars 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

"Livre vert – Le système bancaire parallèle"

COM(2012) 102 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 208 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve le Livre vert à l'examen qu'il considère comme un pas dans la bonne direction.

1.2 Bien que soit indéniable le besoin de liquidité du système financier, qui depuis avant la crise financière dépend dans une mesure non négligeable du système bancaire parallèle (SBP), l'expérience de la crise recommande d'accorder la priorité à l'indispensable stabilité du système financier dans le processus de réglementation.

1.3 Même si ce n'est pas prévu par la loi, les gouvernements, les banques centrales et les institutions publiques de garantie des dépôts ont dû, dans la pratique, faire face aux pertes générées par les entités du système bancaire parallèle (*shadow banks*).

1.4 Éviter le risque d'arbitrage réglementaire doit être l'un des objectifs centraux du Livre vert.

1.5 Les premiers Accords de Bâle sont à l'origine du développement du système bancaire parallèle, car les bilans des banques ont été rigoureusement réglementés tandis que les activités hors bilan n'étaient pas contrôlées. Selon le CESE, les derniers accords de Bâle, tels que transposés par la CE dans les directives CRD III et CRD IV permettront de combler ces lacunes. En effet, il ne devrait pas exister d'activités bancaires "parallèles"; aussi, le SBP devrait-il être soumis aux mêmes exigences réglementaires et prudentielles que l'ensemble du système financier.

1.6 La nouvelle réglementation doit également avoir pour objectif un niveau élevé de protection des consommateurs européens.

1.7 Le CESE souligne l'importance de la coordination de la surveillance au niveau mondial et de l'échange d'informations.

1.8 Le système financier, dans toutes ses manifestations, doit être au service de l'économie réelle et non de la spéculation.

1.9 Le CESE souligne la fonction vitale du système financier pour l'investissement, la création d'emplois et le bien-être de la société.

1.10 La nouvelle réglementation des marchés financiers est essentielle pour renouer avec une croissance durable.

2. Contexte

2.1 Le système bancaire parallèle (*Shadow banking*) peut être défini, en termes généraux, "comme étant le système d'intermédiation de crédit auquel concourent des entités et activités qui ne font pas partie du système bancaire classique" (Conseil de stabilité financière (CSF).

2.2 Deux facteurs ont directement contribué au développement du système bancaire parallèle. Le premier est la déréglementation du système financier qui a débuté dans les années 80 et qui s'est traduite par une forte concentration de l'activité bancaire dans des entités de grande taille. Le deuxième est l'effet des premiers Accords de Bâle qui, en réglementant les bilans des banques, ont conduit à une activité spéculative hors bilan.

2.3 Aux États-Unis, les entités du système bancaire parallèle ont connu une croissance explosive suite à l'affaiblissement des règles interdisant aux banques d'intervenir sur les marchés des valeurs mobilières et, à partir de 1999, à la réforme substantielle de la loi Glass-Steagall (de 1933).

2.4 Dans certains pays d'Europe, les banques et leurs succursales *offshore* ont opéré dans le cadre défini par la réforme de Bâle I, devenant d'importants investisseurs en titres et en obligations adossées à des actifs (CDO, *collateralised debt obligation*) assortis de la note maximale (AAA), qui ont des exigences de capital moindres.

2.5 Taille du système bancaire parallèle

Au niveau mondial: il pèse 46 000 milliards d'euros, soit 25 % à 30 % de l'ensemble du système financier (CSF) et au niveau de la zone euro: 10 900 milliards d'euros, ce qui représente 28 % du total (BCE, fin 2011).

2.6 À l'échelle internationale, les réponses politiques à la crise sont intervenues dans le cadre du G20, lequel a demandé la collaboration du Conseil de stabilité financière lors des sommets de Séoul (novembre 2010) et de Cannes (novembre 2011). Dans un premier temps, le Livre vert, qui constitue la réponse européenne, centre l'analyse sur:

— deux activités:

- a) titrisation;
- b) prêts de titres et opérations de pension livrée ("repo");

— cinq types d'entités:

- a) celles qui réalisent des opérations de transformation d'échéances ou de liquidités;
- b) les organismes de placement collectif monétaires (*Money Market Funds*);
- c) les fonds d'investissement;
- d) les sociétés de financement et les entités qui réalisent des opérations de transformation de liquidités ou d'échéances, sans être réglementées comme les banques;
- e) les entreprises d'assurance et de réassurance qui émettent ou garantissent des produits de crédit.

2.6.1 Par ailleurs, le Conseil de stabilité financière a proposé cinq lignes d'action devant donner lieu à des rapports tout au long de 2012 sur:

- les interactions entre les banques classiques et les entités du système bancaire parallèle (à charge du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB));
- les risques systémiques concernant les organismes de placement collectif monétaires (à charge de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV));

- les exigences actuellement applicables à la titrisation (OICV et CBCB);
- les autres entités du secteur bancaire parallèle (CSF);
- le prêt de titres et les opérations de pension livrée, "repo" (CSF).

3. L'avis du CESE

3.1 Le CESE estime que le Livre vert est un pas important dans la bonne direction et fournit en temps opportun une analyse des problèmes liés au système bancaire parallèle.

3.2 Traditionnellement, les banques finançaient leurs activités à l'aide de leurs fonds propres et des dépôts commerciaux. Afin d'accroître leur capacité de prêt, la titrisation des encours de prêts est devenue une pratique courante. La titrisation peut dans certains cas être utile, mais elle a été utilisée de manière abusive au cours de la période précédant la crise, car les encours de prêts étaient de piètre qualité (subprimes), tandis que les titres étaient recyclés à répétition (instruments dérivés) afin de gonfler les profits des banques. Le volume d'activité des banques est déterminé par la mesure dans laquelle les actifs bancaires font l'objet d'un effet de levier. Tandis que les accords de Bâle réglementaient les opérations bilantaires de levier, les opérations de levier hors-bilan n'étaient pas réglementées et étaient d'une ampleur énorme. Le système bancaire parallèle a été le théâtre d'un abus de subprimes et d'effets de levier. Par ailleurs, l'activité fondamentale des banques – la transformation des échéances, consistant à convertir des actifs à court terme en prêts à plus long terme – est devenue très risquée, dans la mesure où les banques sont devenues trop dépendantes de financements inter-bancaires à court terme. Cette dépendance a déclenché la crise de liquidité au moment où le marché des instruments dérivés s'est effondré. Il n'est dès lors guère surprenant que les nouveaux accords de Bâle réglementeront les instruments dérivés, les opérations de levier et la liquidité.

3.3 La déréglementation a entraîné une profonde transformation de l'activité bancaire. La crise a plombé dans une certaine mesure les activités bancaires traditionnelles, qui avaient contribué à la prospérité et à l'augmentation du niveau de vie des populations pendant des décennies. Alors qu'elles mettent fin aux dérives du système bancaire parallèle, les autorités de réglementation devraient maintenant accorder la priorité à l'indispensable stabilité du système financier dans le processus de réglementation.

3.4 Les entités du système bancaire parallèle ont mené une activité de transformation, de maturation et de liquidité des crédits, semblable à celle des banques classiques. Bien que, **formellement**, ces entités n'aient pas accès aux prêteurs de dernier ressort (banques centrales), **dans la pratique**, ces institutions publiques ont dû, comme l'a montré l'expérience récente, faire face, au moyen de différents mécanismes, aux pertes générées par les entités du système bancaire parallèle et le grand perdant a été le contribuable.

3.5 Les entités du système bancaire parallèle ne sont pas soumises aux mêmes règles macroprudentielles que les banques traditionnelles. Toutefois, il existe de nombreux canaux par lesquels elles opèrent comme une "réplique" des banques traditionnelles et la plupart d'entre elles sont contrôlées par une banque traditionnelle. Prévenir le risque d'arbitrage réglementaire doit être l'un des objectifs centraux du Livre vert.

3.6 À juste titre, le rapport du Conseil de stabilité financière était axé sur le rôle que la surveillance macroprudentielle peut jouer dans la détection d'une accumulation de risques systémiques. Il importe de surveiller de près l'interconnexion entre le système bancaire parallèle et le secteur réglementé ainsi que les canaux par lesquels le risque peut se transmettre de l'un à l'autre. Le CESE estime qu'il conviendrait de faire la distinction suivante:

- système bancaire traditionnel
- institutions financières non bancaires
- système bancaires parallèles.

Il ne devrait pas exister d'activités "parallèles"; aussi, le système bancaire parallèle (pour autant que la nouvelle réglementation lui accorde une place) devrait-il être soumis aux mêmes exigences réglementaires et prudentielles que l'ensemble du système financier. Les réformes déjà en vigueur ou en cours d'élaboration (CRD III, CRD IV, directive solvabilité II et accord de Bâle III) doivent contribuer à cet objectif.

3.7 Le CESE estime que la réglementation du système bancaire parallèle doit avoir pour objectif la **protection des consommateurs européens** en garantissant la transparence des produits offerts. Les clients ont droit à des conseils impartiaux et justes. Le Comité s'est déjà prononcé en faveur de la création d'une agence européenne de protection des consommateurs de services financiers, similaire au *Bureau of Consumer Financial Protection* institué par la loi Dodd-Frank⁽¹⁾ en vue d'un renforcement de la protection des consommateurs, en améliorant la transparence et en permettant le traitement efficace des réclamations.

3.8 Par ailleurs, le CESE a également soutenu la mise en place d'incitations à la dénonciation et la protection des dénonciateurs en vue d'assainir le système financier au moyen de dispositifs juridiques qui garantissent leur immunité lorsqu'ils portent à la connaissance des autorités des actes illicites.

3.9 Il importe d'adopter une approche globale des problèmes du système bancaire parallèle et d'apporter des réponses politiques. Il y a lieu de souligner l'importance de la coordination de la surveillance au niveau mondial et de l'échange d'informations. Quoi qu'il en soit, l'absence d'accord au plan international ne doit pas empêcher l'UE de prendre des mesures législatives appropriées.

3.10 Un enseignement à tirer de la grande crise financière est que le système financier, dans toutes ses manifestations, doit être au service de l'économie réelle. L'abandon des règles traditionnelles qui ont régi l'activité bancaire pendant des décennies

a donné lieu à une croissance explosive des produits spéculatifs, qui s'est avérée des plus préjudiciables pour l'économie.

3.11 Traditionnellement, les banques et l'ensemble des institutions financières régulées par l'État jouent un rôle vital dans l'économie, en tant qu'entités de dépôt et de canalisation de l'épargne des citoyens et des entreprises, permettant de financer l'investissement, la création d'emploi et, en somme, le bien-être de la société. Cette fonction n'a pas toujours prévalu au cours des années qui ont précédé la crise.

3.12 Le CESE propose que la responsabilité sociale du secteur financier et l'objectif de "veiller à ce que toutes les activités financières contribuent à la croissance économique" fassent partie des objectifs centraux du plan d'action du Livre vert. La nouvelle réglementation des marchés financiers est un instrument indispensable pour renouer avec l'économie durable.

3.13 Compte tenu de la réglementation qui est entrée en application ces dernières années ou qui est en passe de le faire, le CESE rappelle l'objectif de "bien légiférer", avec une approche fondée sur la simplicité et la clarté. Il est impératif d'éviter les doublons et les distorsions qui pourraient être la source d'une incertitude juridique et fournir des occasions de recours à l'arbitrage.

3.14 Les structures qui ont été créées pour la surveillance prudentielle, parmi lesquelles principalement, le Comité européen du risque systémique (CERS), devraient également être celles chargées de suivre l'évolution du système financier et les activités du système bancaire, en particulier afin de repérer l'apparition de risques systémiques et de proposer des mesures pour les atténuer.

3.15 Le CESE souligne que l'Union européenne doit contribuer aux travaux du CSF en ce qui concerne le système bancaire et coordonner ses initiatives avec celles de cet organisme afin d'en garantir la cohérence tant au plan du contenu que du calendrier.

3.16 Le CESE doit insister sur la nécessité de faire en sorte que les règles et la surveillance prudentielles empêchent la concurrence déloyale au sein du système financier.

4. Réponses aux questions du Livre vert

4.1 Qu'est ce que le système bancaire parallèle?

a) Êtes-vous d'accord avec la définition proposée du système bancaire parallèle?

Oui, les termes utilisés ont une grande portée qui permet de couvrir cet ensemble complexe d'entités et d'activités financières qui caractérisent le système bancaire parallèle. En tout état de cause, l'absence de définition acceptée ne doit pas empêcher les autorités de réglementer et de surveiller le secteur.

⁽¹⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 108.

b) Approuvez-vous la liste préliminaire des entités et activités du système bancaire parallèle? Faudrait-il analyser aussi d'autres entités ou activités? Si oui, lesquelles?

— Inclure les agences de notation en raison de leur responsabilité dans le processus de titrisation.

— Préciser si les contrats d'échange pour défaut de crédit (CDS) et les instruments émis par des prêteurs titulaires d'un privilège de premier et de second rang sont explicitement inclus.

— Il y a également lieu d'attirer l'attention sur le marché des polices d'assurance à but lucratif ("fonds en euros") comme il en existe dans certains pays de l'UE et qui peuvent souvent être utilisés par les preneurs d'assurance comme dépôts à vue.

4.2 Quels sont les risques et les avantages du système bancaire parallèle?

a) Êtes-vous d'accord avec l'affirmation selon laquelle le système bancaire parallèle peut apporter une contribution positive au système financier? D'autres aspects bénéfiques de ces activités devraient-ils être mis en avant et promus?

Le système bancaire parallèle a contribué à la financiarisation de l'économie et à la création de la bulle financière qui, à partir de 2007, a touché différents pays développés en mettant leur économie au bord de la faillite. Il faut par conséquent lui attribuer une responsabilité essentielle, bien que non exclusive, dans la grande récession qui a touché les États-Unis et de nombreux pays de l'UE.

Le système financier dans son ensemble doit être au service de l'économie réelle.

b) Êtes-vous d'accord avec la description des canaux par lesquels les activités du système bancaire parallèle créent de nouveaux risques ou les transfèrent vers d'autres parties du système financier?

Nous l'approuvons. Les quatre catégories de risques correspondent à l'expérience acquise avec la crise financière.

c) Faut-il prendre en compte d'autres canaux par lesquels les activités du système bancaire parallèle créent de nouveaux risques ou les transfèrent vers d'autres parties du système financier?

— Oui, entre autres, la réhypothécatation des garanties financières.

4.3 À quelles difficultés font face les autorités de surveillance et de régulation?

a) Êtes-vous d'accord pour dire que les entités et les activités du système bancaire parallèle doivent être soumises à un contrôle et une réglementation plus stricts?

b) Êtes-vous d'accord avec les suggestions relatives à l'identification et au suivi des entités et des activités concernées du système bancaire parallèle? Pensez-vous que l'UE devrait mettre en place des procédures continues pour la collecte et l'échange d'informations sur l'identification et les pratiques de surveillance entre toutes les autorités de surveillance de l'UE, la Commission, la BCE et les autres banques centrales?

c) Êtes-vous d'accord avec les principes généraux, énoncés ci-dessus, pour la surveillance du système bancaire parallèle?

d) Êtes-vous d'accord avec les principes généraux, énoncés ci-dessus, en matière de réponses réglementaires?

La réponse aux quatre questions précédentes est affirmative. Le CESE souligne la nécessité, d'une part, d'une surveillance globale, qui engloberait tous les domaines du système financier et, d'autre part, d'une dotation appropriée en personnel qualifié et en moyens matériels, des organismes de contrôle et de réglementation des différents niveaux.

e) Quelles mesures peuvent être envisagées pour assurer à l'échelon international un traitement harmonisé du système bancaire parallèle et pour empêcher l'arbitrage réglementaire?

Il faut une coordination et une totale convergence de vues au sein du G20. L'identifiant légal des entités tel que proposé par le Conseil de stabilité financière (8.6.2012) contribuera à pallier les insuffisances statistiques, à améliorer la gestion des risques pour les entreprises, à affiner l'évaluation du risque macro- et microprudentiel, à limiter les abus de marché et à freiner la fraude financière.

4.4 Quelles mesures réglementaires s'appliquent au système bancaire parallèle dans l'UE?

a) Quel est votre avis sur les mesures en vigueur prises par l'UE pour traiter les questions que soulève le système bancaire parallèle?

Le CESE a soutenu dans différents avis les mesures adoptées par l'UE, parmi lesquelles l'on peut citer les suivantes: directive MiFID ⁽²⁾, directive GFIA ⁽³⁾, règlements sur les agences de notation du crédit ⁽⁴⁾, etc. Il y a lieu de souligner également parmi ces mesures les directives CRD III ⁽⁵⁾, et CRD IV ⁽⁶⁾, ainsi que la directive sur la solvabilité II ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ JO C 220 du 16.9.2003, p. 1.

⁽³⁾ JO C 18 du 19.1.2011, p. 90.

⁽⁴⁾ JO C 277 du 17.11.2009, p. 117 et JO L 145 du 31.5.2011, p. 30.

⁽⁵⁾ JO C 228 du 22.9.2009, 62.

⁽⁶⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 39.

⁽⁷⁾ JO C 224 du 30.8.2008, p. 11.

4.5 Questions en suspens

- a) Êtes-vous d'accord avec l'analyse des questions actuellement traitées dans le cadre des cinq domaines clés où la Commission va poursuivre l'analyse des options envisageables?

Oui. Il est fondamental de parvenir à une efficacité réglementaire maximale non seulement en Europe mais également à l'échelle internationale. Les organismes de placement collectif monétaires (MMF), par exemple, sont basés essentiellement aux États-Unis.

- b) D'autres questions devraient-elles également être traitées? Si oui, lesquelles?
- c) Le cas échéant, quelles modifications devraient être apportées au cadre réglementaire de l'UE afin de répondre aux risques et aux problèmes décrits ci-dessus?

Réponses b) et c): la liste de dix mesures proposées par Paul Tucker, vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre et membre du Conseil de stabilité financière (*Conférence de Bruxelles, du 27 avril 2012*):

- Les véhicules ou fonds du système bancaire parallèle qui sont parrainés ou gérés par les banques devraient être inscrits au bilan consolidé.
- Le taux de tirage retenu par le dispositif de Bâle III en ce qui concerne le ratio de liquidité à court terme pour les lignes de liquidité confirmées des établissements financiers devrait être supérieur à celui appliqué aux sociétés non financières, c'est-à-dire que les banques devraient détenir davantage de liquidités pour faire face aux risques auxquels elles sont exposées.
- Les autorités de surveillance des banques doivent limiter la mesure dans laquelle elles peuvent se financer à court terme à partir de fonds nord-américains et d'autres sources fragiles/volatiles, y compris les fonds monétaires CNAV (Constant Net Asset Value, à valeur liquidative constante) domiciliés ailleurs.
- Si elles sont financées en grande partie par des dettes à court terme, elles doivent faire l'objet d'une réglementation de type bancaire et d'une surveillance de leur résilience en termes de bilans.
- Seules les banques devraient pouvoir utiliser l'argent des clients et les avoirs disponibles pour financer dans une mesure importante leurs propres activités et il doit s'agir d'une relation principale claire. La forme juridique doit correspondre au contenu économique.

— Pour les entités non bancaires, l'argent des clients et les avoirs disponibles doivent être séparés et ne pas être utilisés pour financer leurs activités dans une mesure importante. Il faut toutefois maintenir la possibilité pour ces entités de prêter à leurs clients sur une base sécurisée afin de financer la détention de titres (prêts sur marge).

— Il faut accroître la transparence du marché, la meilleure façon de le faire étant peut-être de recourir à des référentiels centraux fonctionnant en accès ouvert aux données agrégées, de manière à ce que ce qui est en train de se passer sur ces marchés du financement très importants mais opaques soit rendu public. (Cela serait utile aux acteurs du marché eux-mêmes).

— Les sociétés et les fonds financiers ne devraient pas pouvoir prêter sur des valeurs qu'ils n'ont pas le droit ou la capacité de détenir de plein droit.

— Il y a lieu de réglementer la manière dont les entreprises non financières utilisent les garanties liquides.

— Les autorités devraient pouvoir intervenir et appliquer des décotes et des marges minimales pour les marchés financiers sécurisés (ou des segments de ceux-ci). Cela devrait se faire au niveau international et pourrait être lié aux décotes des banques centrales.

- d) Quelles autres mesures, telles qu'un renforcement du suivi ou des mesures non contraignantes, devraient être envisagées?

Le CESE suggère:

- la protection des consommateurs de produits financiers face à d'éventuelles pratiques commerciales déloyales impliquant des types de produits et de services tels que les ventes promotionnelles trompeuses ou la vente pyramidale ainsi que la conclusion de contrats ne contenant pas de clauses abusives avec les consommateurs;
- la prise en considération de la proposition des professeurs de l'Université de Chicago, Eric A. Posner et E. Glen Weyl dans "An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets". 23.2.2012 (Une FDA pour l'innovation financière: l'application de la doctrine de l'intérêt assurable aux marchés financiers du XXI^e siècle), à savoir que tout nouveau produit doit faire l'objet, à titre de condition préalable à son lancement, de l'approbation du gouvernement, laquelle sera accordée s'il est mis au service de l'économie réelle et refusée s'il a été conçu dans un but purement spéculatif.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics»

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 20 avril 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics"

COM(2012) 179 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) évalue positivement la communication de la Commission et attache beaucoup d'importance à la transition rapide vers un système généralisé de passation électronique des marchés publics, système que certains États membres ont expérimenté avec succès. Les marchés publics ont un poids économique considérable, avoisinant 20 % du PIB de l'UE.

1.2 Dans une phase conjoncturelle aussi défavorable que la phase actuelle, qui se caractérise par des processus d'ajustement budgétaire lourds de conséquences pour les citoyens, l'Europe est perçue très négativement, de même que les initiatives émanant d'elle. Un effort accru est requis de la part des institutions européennes afin de s'ouvrir davantage et d'expliquer et démontrer les raisons qui les poussent à prendre certaines décisions. La Commission, seule institution européenne disposant d'un pouvoir de proposition législative, a la responsabilité spécifique non seulement d'informer, mais aussi de convaincre les citoyens de l'utilité de ses propositions. Le CESE déploie des efforts en ce sens et la Commission devrait coopérer davantage avec les autres institutions européennes, y compris celles à caractère consultatif.

1.3 Le CESE souligne que les coupes linéaires pratiquées dans les budgets publics, avec pour corollaire le départ anticipé du personnel plus ancien et expérimenté en matière de marchés publics, appauvrissent progressivement le capital humain de l'administration publique. Il invite les États membres à renoncer à opérer des coupes aveugles qui n'apportent qu'une amélioration budgétaire provisoire, compte tenu de la fréquente nécessité de faire appel à des ressources externes, le personnel restant ne disposant pas encore de l'expertise nécessaire.

1.4 Le CESE met en avant l'importance de la passation électronique des marchés publics, compte tenu de ses bénéfices potentiels:

- transparence; lutte contre la fraude;
- efficacité du marché;
- ouverture des marchés publics aux PME;
- économies généralisées pour l'administration publique;
- intégration et développement du marché intérieur;
- modernisation de l'administration publique et développement de la stratégie numérique pour l'Europe;
- nouvelles perspectives pour les entreprises assurant des services technologiques;
- développement professionnel du personnel de l'administration publique et des entreprises.

1.5 La Commission estime que l'objectif visant à mener à bien la transition d'ici à la mi-2016 est réalisable (d'ici à 2017 probablement, compte tenu des deux années nécessaires à la transposition), ce qui représente une nette accélération par

rapport aux progrès accomplis pendant les huit dernières années. Le CESE considère qu'il s'agit là d'un objectif juste et ambitieux, qui ne pourra être atteint que moyennant le respect de certaines conditions concernant la normalisation, l'interopérabilité et l'accessibilité, évoquées dans le présent avis, sans quoi il y aurait un risque de morcellement accru du marché.

1.6 Le CESE soutient les objectifs proposés mais doit néanmoins constater qu'en dépit de tous les efforts consentis, le pourcentage de passation électronique des marchés publics reste à ce jour très modeste. La Commission met la dernière main à la réalisation d'une étude qui devrait être publiée avant la fin de l'année et qui indiquera les niveaux atteints pays par pays. En Italie par exemple, ce pourcentage est de 4 %.

1.7 Le CESE déplore vivement l'absence d'esprit coopératif dont font preuve certains États membres, qui résistent au changement et n'ont pas l'intention d'ouvrir les marchés publics à la concurrence, afin de protéger les entreprises nationales et de ne pas se priver d'un pouvoir économique et politique considérable.

1.8 Dans sa communication, la Commission qualifie cette attitude d'"inertie". Le CESE y voit plutôt une "résistance passive" au changement et une sensibilité aux pressions nationales de type protectionniste. La publication de tous les marchés publics par voie électronique rendra inutile et préjudiciable la définition d'un seuil pour les procédures européennes d'appel d'offres, ce à quoi aspirent fortement les PME notamment.

1.9 Le CESE estime que le maintien des seuils va à l'encontre du développement du marché intérieur et nuit à l'équité des conditions de concurrence.

1.10 **Communication.** Les citoyens, les entreprises et les autorités locales et nationales doivent être convaincus de l'utilité de ces instruments. Pour ce faire, des ressources doivent être investies dans des mesures intégrées d'information, de communication et de formation, en évitant les initiatives isolées.

1.11 **Transparence.** L'un des effets immédiats de la publication électronique des marchés publics est d'améliorer le degré de transparence. Le CESE propose qu'outre la publication de l'avis, les informations diffusées incluent également l'état d'avancement des travaux par rapport aux délais prévus, ainsi que la date de conclusion des travaux adjugés ou de la fourniture de biens. La transparence contribuera à rendre les fraudes de plus en plus difficiles, tout en permettant à l'administration publique de réaliser des économies supplémentaires et en améliorant l'efficacité du marché.

1.12 **Interopérabilité et normalisation.** Le CESE attache une importance particulière aux questions relatives à l'interopérabilité entre les différentes plateformes (souvent des portails) et à la normalisation des procédures et des documents électroniques échangés durant les différentes phases de la procédure de passation. La prolifération de plateformes isolées, ainsi que de procédures et de formats distincts, constitue un obstacle à

l'automatisation des marchés publics et décourage les fournisseurs, en particulier les PME, d'utiliser cet instrument. La Commission devrait recommander sans plus attendre l'utilisation d'une *norme unique européenne* (ou internationale) pour les procédures relatives aux marchés publics. Cela vaut notamment pour les travaux réalisés par le CEN dans le cadre de l'atelier "*Business Interoperability Interfaces (BII) for Public procurement in Europe*"⁽¹⁾ (Interfaces d'interopérabilité des entreprises pour les marchés publics en Europe) et l'introduction des profils BII dans les spécifications PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online* - marchés publics paneuropéens en ligne).

1.13 **Morcellement.** L'absence de stratégie européenne a conduit à l'adoption, tant au niveau national que régional (Allemagne, Italie et autres), de plateformes et d'instruments d'identification qui ne communiquent pas les uns avec les autres. Selon les organisations de PME, cela décourage presque toujours les entreprises de présenter une offre, quand cela ne génère pas des surcoûts de gestion injustifiés, notamment pour les PME. Le CESE estime que l'UE doit lutter efficacement contre le morcellement du marché.

1.14 **Accessibilité et simplicité.** Le CESE souligne que le marché, les administrations publiques et les citoyens ne pourront tirer profit de ces systèmes que s'ils sont accessibles, garantissent des coûts peu élevés, une gestion et un entretien aisés, des modules, des procédures et des solutions standardisés, l'établissement d'un glossaire commun et la mise à disposition d'un instrument de nature à résoudre les problèmes linguistiques (lui aussi accessible et facile à utiliser), conformément aux principes que la Commission s'est engagée à respecter dans le *Small Business Act* (loi sur les petites entreprises).

1.15 **Entreprises sociales.** Le CESE recommande de faire preuve de la plus grande vigilance, lors du passage aux instruments électroniques, afin d'en garantir l'accessibilité aux entreprises sociales. Un grand nombre de services sociaux sont aujourd'hui fournis par ces entreprises, qui occupent une place extrêmement importante dans l'éventail des entreprises assurant des prestations d'assistance et de soins.

1.16 S'agissant des marchés publics supérieurs au seuil fixé, la législation européenne devrait aider les PME à remplir les exigences imposées en termes de capital et d'expérience, notamment par le biais de la création de consortiums ou d'associations temporaires d'entreprises. Le cas du Portugal est emblématique à cet égard. 87 % des marchés publics ont été emportés par des PME, mais pour 19 % en valeur seulement.

2. Contenu essentiel du document

2.1 La communication démontre l'importance stratégique des marchés électroniques (*e-procurement*) et présente les principales mesures au moyen desquelles la Commission entend accompagner la transition vers la généralisation des marchés électroniques au sein de l'UE.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 Les administrations qui ont déjà effectué la transition vers la passation électronique des marchés publics ont réalisé entre 5 et 20 % d'économies. Si le pourcentage inférieur était appliqué à tous les marchés publics de l'UE, les économies s'élèveraient en tout état de cause à plus de 100 milliards d'euros, compte tenu du volume total des marchés publics.

2.3 En matière de marchés publics⁽²⁾, comme prévu par l'Acte pour le marché unique de 2011⁽³⁾, la Commission a présenté diverses propositions qui ont pour objet de mener à bien une transition généralisée vers la passation électronique des marchés publics dans l'UE d'ici à la mi-2016⁽⁴⁾, leur ultime finalité étant la "passation électronique de bout en bout", dans laquelle toutes les phases de la procédure sont électroniques, depuis la publication de l'avis de marché jusqu'au paiement⁽⁵⁾.

2.4 Les procédures électroniques peuvent contribuer à améliorer les possibilités d'accès aux marchés publics et leur transparence, surtout pour les PME, stimulant ainsi la concurrence transfrontière, l'innovation et la croissance dans le marché unique.

2.5 La Commission relève deux principaux obstacles à la diffusion de la passation électronique des marchés:

- l'"inertie" dont font preuve certaines parties prenantes. La difficulté est de persuader des pouvoirs adjudicateurs et des fournisseurs indécis de modifier des habitudes bien ancrées;
- le morcellement du marché pouvant dériver de l'existence de systèmes très variés, parfois techniquement complexes, déployés au sein de l'UE.

2.6 Pour réaliser les objectifs proposés, la Commission a défini un plan d'action qui s'articule en 15 actions clés.

3. Observations générales

3.1 Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît l'importance d'une révision du cadre réglementaire relatif à la passation des marchés publics et d'une transition graduelle vers leur complète automatisation, en rendant obligatoire l'utilisation de moyens de communication électroniques lors de certaines phases du processus d'achat.

3.2 La feuille de route proposée par la Commission en vue du déploiement progressif de la passation électronique des marchés publics est très ambitieuse. Mise en œuvre de manière appropriée, elle serait extrêmement profitable à toutes

les parties prenantes aux marchés publics. Mais au vu des divergences constatées en ce qui concerne le développement de la passation électronique des marchés publics dans les différents pays, où l'on assiste déjà à un phénomène de fragmentation des solutions et des plateformes existantes, l'absence de lignes stratégiques et opérationnelles, risquerait d'aggraver encore le morcellement du marché, si certaines conditions minimales de base ne sont pas respectées.

3.3 Le développement de la passation électronique des marchés publics ne doit toutefois pas se faire en portant atteinte au principe du "mieux disant" tel que prévu dans le projet de directive "marchés publics"⁽⁶⁾.

3.4 Le CESE attache une importance particulière aux questions relatives à l'interopérabilité entre les différentes plateformes (souvent des portails) et à l'accessibilité des procédures et des documents électroniques échangés durant les différentes phases de la procédure de passation. Il conviendrait de prévoir une norme européenne (ou internationale) ouverte pour les solutions (logicielles) utilisées pour les achats électroniques du secteur public. La prolifération de plateformes isolées, ainsi que de procédures et de formats différents, constitue un obstacle à l'automatisation des marchés publics et décourage les fournisseurs, en particulier les PME, d'utiliser cet instrument. Grâce au travail accompli par le comité européen de normalisation (CEN) dans le cadre de l'atelier "*Business Interoperability Interfaces for Public procurement in Europe*", l'on dispose à présent de "profils standard interopérables" pour la mise en œuvre de solutions logicielles normalisées.

3.5 Dans le but de surmonter les barrières actuelles, le CESE approuve le recours par la Commission à des actions spécifiques visant à imposer l'utilisation de normes internationales ou européennes ouvertes en vue de la mise en œuvre de solutions techniques interopérables. Des lignes directrices devraient être élaborées afin d'assurer une application adéquate des normes ouvertes, sur la base du travail accompli par l'atelier CEN BII et des applications correspondantes dans le cadre du projet PEPPOL. La Stratégie numérique pour l'Europe prévoit expressément⁽⁷⁾ une action en faveur de la normalisation de la passation électronique des marchés publics grâce à des spécifications techniques pouvant être utilisées par tous les fournisseurs de solutions et de services dans le domaine des TIC.

3.6 Le CESE souligne la contribution fondamentale que la passation électronique de marchés publics peut apporter à la transparence des procédures d'achat du secteur public et à la lutte contre la fraude. Les instruments électroniques permettent de suivre et d'évaluer l'ensemble du processus et la façon dont le fournisseur l'a mené à bien. Ces informations sont importantes en ce sens qu'elles garantissent une transparence optimale ("*e-transparency*") du secteur public et peuvent représenter une forte incitation à l'adoption des instruments de passation électronique de marchés publics, notamment pour les PME. Le Portugal peut se prévaloir des meilleures pratiques dans ce domaine⁽⁸⁾, de même que la Lituanie, où la publication électronique, l'accès électronique et la soumission électronique ont été rendus obligatoires, ce qui a eu des effets positifs tangibles puisque le prix des biens et services achetés a baissé (de 14 à 55 %), le nombre de fournisseurs participant aux appels d'offre a augmenté de 20 à 90 % et le nombre de jours nécessaires au processus d'achat est tombé de 46 à 11.

⁽²⁾ Propositions du 20 décembre 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final et COM(2011) 897 final.

⁽³⁾ L'Acte pour le marché unique définit une série de mesures visant à relancer l'économie européenne et à créer des emplois.

⁽⁴⁾ Les propositions prévoient que la passation électronique deviendra obligatoire au plus tard deux ans après la date limite de transposition, ce qui, selon le calendrier actuel d'adoption, devrait permettre une mise en œuvre d'ici à la mi-2016.

⁽⁵⁾ Les procédures de passation de marchés publics suivent deux grandes phases: la phase antérieure et la phase postérieure à l'attribution du marché. La phase antérieure à l'attribution du marché comprend les différentes étapes de la passation du marché jusqu'à l'attribution du marché (publication des avis de marché, mise à disposition des cahiers des charges, soumission des offres, évaluation des offres et attribution du marché). La phase postérieure comprend les différentes étapes de la passation après que le marché a été attribué (commande, facturation et paiement).

⁽⁶⁾ Avis CESE: JO C 191, du 29.06.2012, p. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

⁽⁸⁾ <http://www.base.gov.pt>.

3.7 Il importe également que les initiatives en matière de passation électronique de marchés publics prévoient un soutien à la formation des PME concernant l'utilisation de ces technologies et la prise de conscience des bénéfices qui leur sont liés. Il sera également essentiel d'investir dans la formation des salariés des secteurs public et privé. Le CESE estime qu'un soutien serait extrêmement utile à cette fin. Pour ce faire, les PME pourraient faire appel à leurs organisations catégorielles.

3.8 L'existence de barrières linguistiques est un fait qui n'est pas suffisamment pris en considération dans la communication à l'examen. Les informations disponibles sur les plateformes de passation électronique des marchés publics devraient être présentées dans au moins une langue européenne autre que la langue nationale. Cela risque toutefois de représenter des coûts additionnels excessifs. Une solution pourrait consister pour la Commission européenne à mettre au point un outil spécifique de traduction en ligne pour la passation électronique des marchés publics.

3.9 La Commission n'aborde pas le problème de la visibilité dans l'ensemble du marché unique des marchés publics inférieurs au seuil, qui s'avère importante surtout pour les PME et les micro-entreprises. De l'avis du CESE, le moment est venu d'examiner la pertinence du maintien des seuils, étant donné qu'avec la publication électronique, l'ensemble des marchés publics seront accessibles à tous.

4. Observations particulières relatives aux actions prévues

4.1 Le CESE reconnaît la nécessité d'une transition vers l'automatisation des marchés publics. Alors que la Commission se concentre sur les phases initiales de la passation du marché (publication des avis de marché, mise à disposition des cahiers des charges, soumission des offres, évaluation des offres et attribution du marché), il importe de prendre également en considération les diverses phases postérieures à l'attribution du marché (commande, facturation et paiement) et de publier des informations sur le déroulement des marchés, les difficultés rencontrées, les délais d'exécution et les coûts.

4.2 L'harmonisation des exigences techniques est fondamentale pour le développement de solutions et de services informatiques pouvant être adoptés et utilisés au niveau local, national et transfrontalier. Le CESE encourage vivement la Commission à mettre en route l'action clé 2 prévue à cet égard. Les implications en sont particulièrement importantes non seulement pour les administrations publiques mais aussi et surtout pour les fournisseurs, qui pourront utiliser des solutions standardisées et interopérables au niveau européen.

4.3 L'utilisation de signatures électroniques est un facteur de complexité pour les transactions transfrontalières. Des actions tendant à faciliter l'interopérabilité de ces solutions sont donc souhaitables. Il importe néanmoins de noter que certains pays, comme le Portugal par exemple, pointent, parmi les difficultés ayant trait à l'utilisation de la passation électronique les marchés publics, les exigences excessives liées aux signatures électroniques et le coût des services d'horodatage électronique, ainsi que l'interopérabilité entre les différentes plateformes de passation électronique des marchés publics⁽⁹⁾.

4.4 La promotion de solutions simples et de bonnes pratiques apporte sans aucun doute un utile soutien aux projets d'automatisation des marchés publics. Les besoins des PME, en particulier lors de la phase de soumission électronique des offres, doivent être pris en considération lors du déploiement des solutions correspondantes. C'est pourquoi les résultats des travaux du groupe d'experts de la Commission sur la dématérialisation des procédures de passation de marchés sont essentiels et pourraient être soumis à une évaluation des parties prenantes.

4.5 L'action la plus significative sur laquelle la Commission devrait concentrer son attention concerne les modalités de mise en œuvre des diverses solutions préconisées pour la passation électronique des marchés publics au sein du marché intérieur. Le projet PEPPOL (marchés publics paneuropéens en ligne) en particulier a bénéficié de la participation de 11 pays qui ont élaboré des spécifications techniques pour le déploiement de solutions standardisées concernant les phases les plus sensibles du processus de passation des marchés, ainsi qu'une plateforme ouverte pour l'échange de documents standardisés, assurant ainsi la pleine interopérabilité des différentes plateformes européennes.

4.5.1 Les composants PEPPOL incluent: les instruments de validation des signatures électroniques fondées sur les certificats électroniques délivrés par des autorités européennes; un dossier virtuel d'entreprise (*Virtual Company Dossier*) offrant une présentation standardisée des informations relatives aux entreprises (certificats et attestations); un catalogue électronique présentant les offres relatives aux fournitures et aux services sous un format standardisé; une commande et une facturation électroniques permettant à l'acheteur et au fournisseur de s'appuyer sur des procédures définies pour le partage d'informations concernant leurs activités communes. Enfin, une infrastructure de transport des documents électroniques (le réseau) reposant sur des normes communes, compatibles au niveau national, et assurant l'interconnexion entre les communautés/systèmes individuels de passation électronique des marchés publics.

4.5.2 Le système européen de dossier virtuel d'entreprise (*Virtual Company Dossier - EVS*) fournit, de manière analogue à la plateforme eCertis (système d'information permettant d'identifier les différents certificats et attestations fréquemment exigés dans les procédures d'appel d'offres des 27 États membres, de la Croatie (pays en voie d'adhésion), de la Turquie (pays candidat) et des trois pays EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège)), des informations relatives aux conditions et aux justificatifs/attestations nécessaires pour participer aux appels d'offres dans les États membres. Cependant, alors que la plateforme eCertis est actuellement conçue comme une base de données d'informations, l'EVS fournit des interfaces supplémentaires assurant l'interconnexion avec d'autres services. eCertis devrait présenter des caractéristiques similaires au système EVS. La Commission devrait garantir la conformité et la mise à jour du système d'informations légales correspondant, en assurant ce service et en offrant le soutien technique adéquat.

4.5.3 Le CESE espère que la Commission et les États membres feront tout leur possible pour renforcer le rôle de l'association OpenPEPPOL, dont il souligne l'importance pour le maintien, le développement et l'adoption par le secteur public européen des spécifications techniques élaborées pour la passation des marchés publics. La standardisation et l'interopérabilité seront ainsi garanties lors des différentes étapes du processus d'achat, non seulement préalablement à l'attribution du marché, mais aussi lors des phases ultérieures, afin de prévenir le morcellement du marché.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 Le CESE reconnaît la nécessité de financer et de soutenir le déploiement d'une infrastructure de passation électronique des marchés publics via le "mécanisme pour l'interconnexion en Europe" (*Connecting Europe Facility*), en s'appuyant sur ce qui a déjà été réalisé par les États membres du consortium PEPPOL, grâce à l'actuelle infrastructure de transport (le réseau) qui connecte les différents systèmes existant en Europe. Le CESE insiste sur la nécessité de maintenir une infrastructure ouverte, accessible et sûre, fondée sur des normes communes. Les fonds structurels devraient être mis à contribution pour faciliter la passation des marchés publics.

4.7 Le CESE recommande la mise en œuvre d'une stratégie de communication intégrée s'appuyant sur les communautés existantes, OpenPEPPOL en particulier, en collaboration avec le réseau Entreprise Europe, et en utilisant les programmes de mise en réseau destinés aux régions et communes. Cette stratégie de communication pourrait être partagée par la Commission, OpenPEPPOL et le nouveau projet pilote A (programme d'appui TIC au PIC) "*Basic Cross Sector Services*" (BCSS), concernant les aspects relatifs à la passation électronique des marchés publics.

4.8 Le CESE appuie la décision de la Commission d'automatiser tout le processus d'achat au sein de ses propres services et de rendre disponibles les solutions de source ouverte (*Open Source*) développées dans ce contexte.

4.9 Le CESE reconnaît la nécessité de surveiller l'adoption des instruments de passation électronique des marchés publics et de mesurer les bénéfices correspondants. À compter de l'adoption de la directive, la Commission devrait publier une information trimestrielle sur l'évolution qualitative et quantitative des appels d'offres dans les différents États membres, afin de rendre compte de l'état d'avancement en la matière.

4.10 Parallèlement, il est essentiel, pour une meilleure transparence et compétitivité, de mener un dialogue au niveau international concernant l'utilisation des instruments de passation électronique des marchés publics. L'utilisation de normes internationales apparaît encore une fois comme un instrument nécessaire à cette fin et il est souhaitable d'assurer un suivi des développements dans ce domaine. Il y a lieu en particulier de suivre et de recommander l'utilisation de normes (CEN BII et spécifications PEPPOL) dans la mise en œuvre de la passation électronique des marchés publics par le secteur public européen.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État»

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Rapporteuse: **M^{me} BUTAUD-STUBBS**

Le 8 mai 2012, la Commission, a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État"

COM(2012) 209 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusion et recommandations

1.1 La politique européenne en matière d'aides d'État présente une importance stratégique pour l'UE dans une économie mondialisée fortement concurrentielle.

1.2 Le CESE estime que la réforme proposée par la Commission dans sa communication doit être soutenue compte tenu de ses objectifs:

- faire contribuer la politique européenne en matière d'aides d'État à la stratégie 2020;
- parvenir à une nouvelle répartition des tâches plus efficace entre la Commission et les États membres;
- obtenir plusieurs améliorations procédurales.

1.3 Le CESE partage la vision exprimée par la Commission d'un lien positif à renforcer entre des aides d'État efficaces et l'objectif d'une croissance durable et inclusive. Une politique ciblée d'aides d'État permettra de stimuler l'innovation (y compris l'innovation sociale), le recours aux technologies vertes et le développement du capital humain tout en évitant les dommages environnementaux. Bien ciblée, une politique dynamique d'aides publiques peut contribuer activement à atteindre des niveaux élevés d'emploi et de cohésion sociale.

1.4 Cette réforme ambitieuse dans ses objectifs, ses modalités et son calendrier mérite cependant d'être précisée sur un certain nombre de points.

1.5 Le CESE demande à la Commission de préciser certaines notions mentionnées dans la communication:

1.5.1 La notion clé de "défaillances de marché" telle qu'appliquée par la Commission semble également mériter une définition plus précise car son acception est variable selon les environnements: accès au crédit, financement des réseaux à haut débit, viabilisation à des fins commerciales de sites industriels, accès à l'innovation, formation, développement de l'entrepreneuriat féminin, etc. En outre, ces dernières peuvent être liées à des causes variables: externalités négatives, informations imparfaites, problèmes de coordination, existence d'un pouvoir de marché, etc.

1.6 Le CESE soulève un certain nombre d'interrogations sur les réformes envisagées:

1.6.1 La réforme proposée par la Commission conduit à une responsabilisation accrue des États membres dans l'attribution et le contrôle des aides d'État. Quels sont les moyens juridiques et pratiques qu'envisage la Commission pour convaincre les États membres de pleinement coopérer dans l'application du droit des aides d'État?

1.6.2 Un accroissement des responsabilités des États membres en matière de contrôle des aides risquerait de conduire à une application subjective des règles par les États membres, à des manœuvres déloyales entre États avec le retour d'un certain patriotisme économique qui générerait in fine davantage d'insécurité juridique pour les entreprises.

1.6.3 En s'appuyant sur un rapport de l'OMC, la Commission établit que les montants d'aides d'État mobilisés par nos principaux concurrents mondiaux seraient comparables. Cependant, la politique européenne en matière d'aides d'États offrirait un cadre plus transparent que celui présenté par les systèmes existants aux États-Unis, en Inde, en Corée, ou encore au Brésil. Ces données sont anciennes et méritent d'être actualisées afin de permettre à la Commission de disposer d'une vision exhaustive et précise de la situation qui prévaut aujourd'hui.

1.6.4 La Commission aborde la question des caractéristiques du système de l'UE par rapport aux autres systèmes existants de contrôle des aides d'État, mais elle ne tire aucune conclusion particulière. Pour quelles raisons ne réaffirme-t-elle pas à cette occasion la nécessité d'une approche économique du "level-playing field" au niveau mondial afin de permettre une attribution équilibrée de ces aides? Le CESE souligne qu'il faut efficacement remédier aux conséquences spécifiques de subventions étrangères illégales qui mettent en péril la compétitivité des entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes mondiales.

1.7 Le CESE propose enfin un certain nombre de modifications qui lui semblent nécessaires au regard de la nécessité reconnue par la Commission et le Conseil de soutenir les PME notamment alors qu'elles subissent la pression concurrentielle d'entreprises des pays tiers bénéficiant d'aides d'État directes et indirectes plus importantes en volume et plus opaques dans leur octroi.

1.7.1 Compte tenu de la faiblesse de leur montant, de leurs effets positifs pour les PME et TPE et de leur impact limité sur le marché intérieur, le CESE propose de porter, de manière pérenne, le plafond des aides de minimis de 200 000 euros à 500 000 euros, sachant qu'il est apprécié sur une période de 3 années consécutives pour chaque entreprise, à l'instar de ce qui vient d'être décidé pour les services d'intérêt économique général.

1.7.2 Compte tenu de la nécessité d'aider les PME européennes à développer leur marché à l'international, le CESE propose une modification de l'article 27.3 du règlement général d'exemption 800/2008 afin de déclarer compatibles avec le marché commun des aides pour aider les PME à participer à des foires et salons pendant une période limitée à trois années consécutives.

1.8 À la lumière de son expérience, le CESE formule trois recommandations pratiques à l'attention de la Commission:

1.8.1 La rédaction d'un guide pratique de vulgarisation donnant les définitions, les interdictions, les procédures disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE afin d'améliorer la compréhension et la bonne utilisation des aides d'État par les entreprises, les juridictions et les pouvoirs publics.

1.8.2 L'organisation de séminaires de formation supplémentaires pour les autorités nationales compétentes des États membres afin de s'assurer de l'application la plus uniforme possible du droit communautaire relatif aux aides d'État dans tous les États membres.

1.8.3 Compte tenu de l'importance des modifications envisagées, le CESE demande à être consulté sur la révision du règlement de minimis, du règlement d'habilitation, et du règlement général d'exemption.

2. Le contenu de la communication

2.1 La Commission entend réformer dans trois directions principales la politique européenne en matière d'aides d'État:

- a) favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive dans un marché intérieur concurrentiel conformément à la stratégie "Europe 2020";
- b) concentrer l'examen ex ante par la Commission sur les affaires les plus significatives ayant une incidence importante sur le marché intérieur;
- c) simplifier les règles de procédure et accélérer le processus de décision.

2.2 Cette réforme repose sur un constat mitigé de la politique actuelle:

- les règles actuelles sont complexes à comprendre, à appliquer et à contrôler. Le Commissaire J. Almunia déclarait lui-même devant le CESE le 23 février 2012 qu'il existait 37 actes (règlements, communications et lignes directrices) différents;
- les résultats actuels du suivi de la mise en œuvre des mesures couvertes par une exemption par catégorie font apparaître un manque certain de conformité avec les règles relatives aux aides d'État;
- la Commission ne dispose pas de règles permettant de fixer des priorités claires en matière de traitement des plaintes;
- les relations entre les États membres et la Commission pourraient mieux fonctionner en matière d'échanges d'informations et de coopération dans les procédures de notification.

2.3 Afin de remédier à cette situation dans un contexte où toutes les potentialités du marché unique doivent être exploitées (énergie, transports, technologies du numérique), la Commission propose l'adoption d'une réforme ambitieuse dans ses objectifs, ses modalités et son calendrier.

2.4 La réforme proposée est ambitieuse dans ses objectifs puisqu'il s'agit, d'une part, de mettre au service de la croissance européenne l'une des politiques communautaires les plus anciennes et les plus intégrées, et, d'autre part, d'obtenir des améliorations procédurales assez radicales même si elles ne sont ni chiffrées ni détaillées dans la communication.

2.5 La réforme proposée est ambitieuse dans ses modalités car la Commission propose de réaliser un ensemble cohérent de révisions concomitamment dans le cadre d'une "stratégie intégrée":

- une révision du règlement de minimis;
- des modifications du règlement d'habilitation du Conseil relatif à la définition de certaines catégories d'aides réputées compatibles avec le marché intérieur, et des lors, exemptées de notifications;
- une révision du règlement général d'exemption par catégorie pour les catégories d'aides couvertes par le règlement d'habilitation en vigueur;
- une clarification juridique de la notion d'aide d'État;
- une modernisation du règlement de procédure en matière d'aides d'État.

2.6 La réforme proposée est ambitieuse dans son calendrier puisque la Commission vise l'adoption des propositions pour des révisions des règlements de procédures et d'habilitation à l'automne 2012, et celle des autres éléments du "paquet" pour la fin de 2013, c'est à dire avant l'entrée en vigueur des perspectives financières 2014-2020.

3. Observations générales

3.1 *Le contrôle des aides d'État dans le cadre plus général du droit européen de la concurrence*

3.1.1 Le CESE approuve les objectifs annoncés par la Commission dans sa communication, visant à "faciliter le traitement d'aides bien conçues, axées sur les défaillances reconnues du marché et des objectifs d'intérêt commun", grâce à une concentration des contrôles sur les affaires ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur, en simplifiant les règles et en prenant des décisions plus rapides.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une évolution plus générale du droit de la concurrence, s'agissant tant du droit des pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus de position dominante) que du contrôle des concentrations.

3.1.2 Pratiques anticoncurrentielles: la "modernisation du droit de la concurrence" mise en place par le règlement n° 1/2003⁽¹⁾ et les textes qui l'accompagnent ont initié une décentralisation dans l'application du droit de la concurrence, à travers la suppression du système de notification préalable. La Commission est ainsi en mesure de concentrer son action sur la lutte contre les restrictions et abus les plus graves, notamment les cartels. Cette modernisation s'est accompagnée d'un renforcement de la coopération entre les autorités nationales de la concurrence constituées en réseau, d'une part, et la Commission, d'autre part.

⁽¹⁾ JO L 1 du 4.1.2003, p. 1.

3.1.3 Contrôle des concentrations: le Commissaire J. Almunia a récemment annoncé la possibilité d'une réforme prochaine du système européen de contrôle des concentrations afin, notamment, que la Commission puisse se focaliser sur les concentrations les plus susceptibles d'affecter le marché⁽²⁾. À court terme, il s'agirait de simplifier le traitement des cas les moins problématiques en améliorant la "procédure simplifiée" et de réviser la procédure de pré-notification. À plus long terme, le régime de contrôle des concentrations lui-même pourrait être revu, par le biais d'un examen des acquisitions minoritaires non contrôlantes et d'une meilleure articulation entre les systèmes nationaux et européen, en ce qui concerne les seuils et renvois.

3.2 *Les critères devant guider un encadrement général des aides d'État*

3.2.1 Le CESE réitère son soutien à un encadrement général des aides d'État articulé autour des critères suivants⁽³⁾:

- ciblage et sélection des aides;
- cohésion avec les stratégies d'achèvement du marché unique;
- simplification, transparence et sécurité juridique s'agissant des procédures et des règles;
- dialogue renforcé avec les États membres dans les processus de décision et d'application, ainsi que dans les phases d'évaluation et de suivi de l'efficacité;
- renforcement de l'information à destination des entreprises sur les règles et procédures applicables aux aides d'État;
- responsabilités partagées, par la mise sur pied de niveaux nationaux de coordination;
- adaptation des règles européennes en matière d'aides d'État aux stratégies d'aides mises en place par nos principaux partenaires commerciaux afin d'assurer l'existence d'un "level-playing field" vis à vis du reste du monde⁽⁴⁾.

3.3 *L'accroissement des responsabilités des États membres dans l'application des règles relatives aux aides d'État*

3.3.1 Le CESE comprend qu'une concentration des contrôles de la Commission sur les affaires les plus problématiques s'appuierait notamment sur un élargissement des mesures d'aides exemptes de l'obligation de notification. Ceci s'accompagnerait nécessairement d'une responsabilisation accrue des États membres. Le CESE relève toutefois que ceci nécessiterait de prendre en considération les spécificités du droit des aides

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁽³⁾ JO C 65 du 17.3.2006, p. 1, pt 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf.

d'État. En effet l'État et, plus généralement, l'ensemble des entités étatiques et publiques susceptibles d'accorder des aides, sont en quelque sorte "juge et partie".

3.3.2 Un accroissement des responsabilités des États membres en matière de contrôle des aides risquerait de conduire à une application subjective des règles par les États membres, à des manœuvres déloyales entre États avec le retour d'un certain patriotisme économique qui générerait in fine davantage d'insécurité juridique pour les entreprises.

3.3.3 Plusieurs voies peuvent être imaginées pour limiter ce type de risque au minimum:

- Un renforcement de la transparence par le biais d'obligations de reporting de la part des États membres. La publication d'un rapport annuel synthétique accessible sur le site de la Commission sur l'application du règlement de minimis et du règlement général d'exemption pourrait être instaurée.
- Financièrement, le risque lié à une illégalité/incompatibilité repose uniquement sur le bénéficiaire de l'aide, contraint de reverser la somme concernée - augmentée d'intérêts. Dès lors la responsabilité financière des États membres pourrait être augmentée, par exemple en imposant le paiement d'une amende à l'"autorité publique" ayant accordé l'aide visée.
- La création d'agences nationales indépendantes chargées de la politique des aides d'État pourraient être envisagée. Celles-ci interviendraient comme "point de contact" tant pour la Commission que pour les entreprises.
- La Commission devrait conduire des contrôles ex post plus efficaces et promouvoir activement les meilleures pratiques.

3.4 Simplification et transparence des procédures

3.4.1 La Commission et les États membres ont démontré leurs capacités de réactivité face à la crise économique et financière entre 2008 et 2011, en adoptant un ensemble de textes spécifiques⁽⁵⁾. Grâce notamment à une coopération accrue de la part des États membres et une forte mobilisation des services de la Commission, des décisions ont pu être prises dans de brefs délais, à la satisfaction des États et des entreprises.

⁽⁵⁾ Cf. Règles temporaires pour les aides d'État établies en réponse à la crise économique et financière.

3.4.2 De manière générale toutefois, les procédures demeurent excessivement longues et complexes pour les parties prenantes. Le CESE soutient donc la volonté de la Commission de remédier à la longueur des délais de traitement des dossiers, en améliorant les pratiques administratives et en sollicitant la responsabilité des États membres afin de garantir transparence et efficacité. Il importe que ces délais suivent, autant que possible, le rythme des affaires économiques.

3.4.3 En ce sens, la "procédure simplifiée" pour le traitement de certains types d'aides⁽⁶⁾ pourrait être étendue tout en demeurant encadrée. En vertu de cette procédure, la Commission se borne à vérifier si la mesure d'aide est conforme aux dispositions et pratiques existantes.

3.5 Une meilleure application du droit ("better enforcement")

3.5.1 La mise en œuvre effective du droit des aides d'État est essentielle. Le CESE constate cependant que, fréquemment, les juridictions nationales ne sont pas en mesure d'assurer une application efficiente du droit des aides d'État, notamment pour garantir les droits d'entreprises victimes de l'octroi de mesures d'aide illégales à des entités concurrentes. Plusieurs raisons peuvent être invoquées, parmi lesquelles l'insuffisante maîtrise par les magistrats du droit européen de la concurrence et les contraintes procédurales inhérentes à toute action contentieuse.

3.5.2 Il convient d'imaginer des solutions permettant de renforcer l'application du droit des aides d'État en pratique. Les entreprises comme les juridictions nationales devraient disposer d'outils et de procédures plus efficaces.

4. Observations particulières

4.1 Préciser la notion de "défaillance de marché"

4.1.1 Le CESE approuve l'objectif consistant à approuver les seules mesures d'aide qui (i) contribuent à soutenir la croissance en cherchant à remédier à une défaillance du marché (l'octroi d'une aide d'État doit en effet non remplacer mais bien compléter une dépense privée) et (ii) ont un effet d'incitation, autrement dit qui incitent le bénéficiaire à entreprendre des activités qu'il aurait renoncé à mener en l'absence d'aide.

4.1.2 Dans ce contexte, la notion de "défaillance de marché" doit impérativement être précisée et illustrée par des exemples dans différents domaines, sur la base notamment de la jurisprudence européenne existante, afin d'aider tant les autorités publiques que les entreprises à appréhender cette notion d'une manière uniforme et à l'intégrer au stade de la conception des mesures d'aide.

⁽⁶⁾ JO C 136 du 16/06/2009, p. 3.

4.2 *Approfondir et actualiser les comparaisons internationales dans le domaine des aides d'État*

4.2.1 La communication évoque dans les paragraphes 16 et 17 la politique de la concurrence conduite dans les pays tiers. La Commission en conclut que l'UE dispose d'un cadre plus transparent tout en permettant d'atteindre des niveaux d'aide comparables. Cette affirmation repose sur une analyse comparative réalisée par l'OMC en 2006. Le CESE demande à la Commission de bien vouloir faire réaliser par l'OMC une étude plus récente car, à la lumière de la crise, plusieurs pays membres de l'OMC tiers à l'UE ont eu recours à des subventions massives, notamment dans les secteurs de l'industrie manufacturière. Il est en effet souhaitable que la future politique de la concurrence applicable à partir de 2013 repose sur une vision récente et précise de la situation qui prévaut aux États-Unis, en Chine, en Inde, et au Brésil par exemple (y compris les aides octroyées par les entités fédérées) dans un contexte de concurrence économique exacerbée par la crise mondiale.

4.2.2 La mise en œuvre des règles d'aides d'État doit permettre de renforcer la compétitivité des entreprises sur le marché intérieur et à l'international. Or les entreprises européennes font face à la concurrence de sociétés établies des pays tiers, dont la législation ne prévoit parfois aucune limite en matière d'aides d'État. Cette situation peut générer de graves distorsions de concurrence au détriment des entreprises européennes, ainsi que la Commission le relève dans la communication (7).

4.2.3 Dans le respect de ses compétences, la Commission conduit des initiatives aux fins d'établir un "level-playing field" à l'échelle mondiale, autour de la notion de loyauté. Toute réforme du droit des aides d'État devra donc être coordonnée avec les actions menées par ailleurs par la Commission au niveau des instruments de politique commerciale (règles de l'OMC, accords bilatéraux de libre-échange).

4.3 *Réviser la doctrine en matière d'aides à l'exportation*

4.3.1 La Commission reconnaît dans la proposition de règlement établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et les PME 2014-2020 (COM(2011) 834 final) la nécessité d'aider les PME à exporter à l'intérieur de l'UE et dans le monde entier afin de trouver des relais de croissance. Il est

prévu d'octroyer un soutien et des services d'appui aux PME ayant des perspectives de croissance via le réseau Entreprise Europe.

4.3.2 Or, dans le même temps, la doctrine de la Commission apparaît trop restrictive puisque, par exemple dans le domaine de la participation des PME aux foires et salons, plusieurs conditions cumulatives sont posées par l'article 27 du règlement 800/2008 du 6 août 2008: les aides doivent représenter au maximum 50 % des coûts admissibles, être attribuées à des PME au sens communautaires et uniquement pour leur première participation à une foire ou à un salon.

4.3.3 Ce critère de la première participation est jugée inadéquat par rapport à une stratégie de développement à l'international qui implique la présence sur un même marché au moins pendant 3 ans avant de pouvoir définir sa stratégie de développement (agent, implantation, distribution). D'où la proposition du CESE de remplacer le critère à l'article 27.3 de la "première participation" par le critère de "la participation à une foire et salon dans la limite de trois années consécutives" tout en maintenant inchangés les deux autres.

4.4 *Faire contribuer les aides d'État à une croissance durable et inclusive*

4.4.1 L'UE devra garantir que les aides d'État stimulent l'innovation, y compris dans le domaine social avec les aides à l'innovation sociale déjà reconnues dans l'"Union pour l'innovation", le recours aux technologies vertes et l'épanouissement du capital humain à l'intérieur d'un modèle de développement durable. Le CESE se félicite de la reconnaissance progressive des aides à l'innovation sociale comme aides compatibles avec le marché commun (8) et souhaite que ce mouvement s'intensifie à l'avenir dans le cadre du processus de modernisation des aides d'État.

4.4.2 Le CESE soutient également une conception des aides d'État destinées à la recherche et au développement qui inclut la conception, la réalisation et la mise sur le marché de produits, programmes, et services accessibles à des groupes vulnérables (notamment les personnes handicapées) dans la vie en société (9).

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

(7) Voir le paragraphe 17 de la Communication.

(8) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

(9) JO C 24 du 28.1.2012, p. 1.

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 – Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance»

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Rapporteuse: **M^{me} MADER**

Le 22 mai 2012, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance"

COM(2012) 225 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La Commission européenne a adopté le 22 mai 2012 l'agenda du consommateur européen. Ce document fixe le cadre stratégique en matière de politique des consommateurs au travers de quatre objectifs clés: renforcer la sécurité des consommateurs, améliorer l'information, améliorer les mesures prises pour faire respecter les droits et offrir des voies de recours, adapter les droits et principales politiques sur l'évolution économique et sociale. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie "Europe 2020".

1.2 Le CESE partage l'analyse de la Commission sur le rôle primordial des consommateurs, acteurs de la croissance et sur la nécessité de tenir compte du contexte dans lequel ils évoluent.

1.3 Le CESE soutient les objectifs fixés dans l'agenda mais s'interroge sur l'articulation entre celui-ci et le "Programme consommateurs" ainsi que sur l'adéquation des moyens qui y seront consacrés, qui lui paraissent en net décalage par rapport à l'ambition affichée.

1.4 Le CESE rappelle que les intérêts des consommateurs doivent être pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires. Il se félicite qu'avec l'agenda des consommateurs la Commission européenne propose de rassembler dans un seul texte la plupart des initiatives de l'UE concernant la politique pour les consommateurs européens, qui étaient auparavant dispersées. Cet agenda est un pas important qui souligne l'importance qui est donnée aux besoins et attentes des consommateurs dans l'élaboration des politiques de l'UE.

1.5 Le CESE se félicite que l'on reconnaisse l'importance du rôle des associations de consommateurs qui doivent être dotées

des moyens en rapport avec les missions qui leur sont dévolues. Il se félicite en particulier que la Commission européenne exprime dans l'agenda son intention de coopérer avec les gouvernements nationaux afin d'assurer une meilleure reconnaissance du rôle de ces associations.

1.6 Le CESE attache une importance particulière à ce que l'on se préoccupe des personnes vulnérables, plus spécialement dans le contexte économique et social actuel. Il soutient en conséquence les initiatives prévues dans l'agenda en faveur de l'inclusion financière et de l'accès aux services essentiels.

1.7 Le CESE insiste sur l'importance qu'il accorde à toutes les actions concernant le développement durable. Il partage en conséquence les préoccupations de la Commission sur la maîtrise de l'énergie et sur la prise en compte de l'écoconception. En outre, le CESE souligne le besoin de recourir à des mesures efficaces afin d'accroître les normes éthiques et écologiques dans la production et la distribution de biens, en particulier ceux importés de pays tiers.

1.8 Le CESE considère que le renforcement de la sécurité alimentaire est essentiel pour garantir la sécurité des produits du lieu de production au lieu de consommation et permettra une concurrence saine et loyale. Les mesures qui doivent être prises contribueront également à restaurer la confiance des consommateurs qui a été ébranlée par diverses crises sanitaires.

1.9 Le Comité se félicite de toutes les initiatives qui sont prises pour permettre aux consommateurs de bénéficier d'une information adaptée à leurs besoins. Il rappelle toutefois que l'éducation des consommateurs ne peut pas conduire à exonérer les professionnels de leurs obligations.

1.10 Le CESE soutient les initiatives visant à faire respecter le droit de la consommation, à le faire évoluer et à mettre en place des voies de recours efficaces. A cet égard, il rappelle que les systèmes de modes alternatifs de règlement des litiges doivent être indépendants vis-à-vis des parties aux litiges. Enfin, comme il l'a souligné dans différents avis, le Comité est favorable à la mise en place d'un recours collectif et considère que l'introduction d'un instrument de portée européenne ne peut plus être différée.

2. Résumé de la proposition de la Commission

2.1 La Commission européenne a adopté le 22 mai 2012 l'agenda du consommateur européen. Ce document fixe le cadre stratégique en matière de politique des consommateurs pour les années à venir. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie "Europe 2020" et complète d'autres initiatives, dont celle portant sur le programme consommateurs pour la période 2014-2020.

2.2 La Commission souhaite placer les cinq cents millions de consommateurs européens dont les dépenses représentent 56 % du PIB de l'Union européenne au cœur du marché unique en leur qualité d'acteurs clés de la croissance considérant que "la stimulation de la demande qu'ils représentent serait un levier considérable pour sortir l'Union européenne de la crise".

2.3 Pour atteindre cet objectif et accroître la confiance des consommateurs, l'agenda s'articule autour de quatre objectifs:

2.3.1 Renforcer la sécurité des consommateurs

La Commission, pour répondre aux enjeux liés à la mise sur le marché de produits et des services quel que soit leur lieu de production, souhaite améliorer le cadre réglementaire relatif à leur sécurité et consolider le cadre de la surveillance du marché en exerçant des contrôles à la source dans le domaine de la sécurité et de la conformité des produits.

Elle insiste sur la nécessité de renforcer la sécurité aux différentes étapes de la filière alimentaire.

Pour la réalisation de ces objectifs, elle incitera les États membres à amplifier leur coopération.

2.3.2 Améliorer l'information

La Commission estime que les consommateurs doivent disposer d'informations claires, fiables et comparables ainsi que des outils nécessaires à la compréhension de leurs droits. Elle considère en conséquence qu'il convient d'améliorer l'information des consommateurs et de les sensibiliser à leurs droits et intérêts. Elle estime que cette sensibilisation doit également être faite par les professionnels et prendra les initiatives nécessaires dans le cadre de leur responsabilité sociale. Elle reconnaît le rôle important qu'ont à jouer les associations de consommateurs pour diffuser cette information mais également pour représenter et défendre les consommateurs.

2.3.3 Améliorer les mesures prises pour faire respecter les droits et offrir des voies de recours

La Commission entend faire respecter le droit de la consommation de manière effective et donner aux consommateurs des voies de résolution des litiges efficaces. Elle entend améliorer les dispositifs existants pour résoudre les litiges transfrontaliers, quel que soit le mode de commercialisation, et renforcer la coopération avec les pays tiers et les grandes organisations internationales.

2.3.4 Adapter les droits et principales politiques sur l'évolution économique et sociale

La Commission considère que ses propositions doivent s'adapter à l'évolution des modes de consommation, notamment à l'ère numérique. Elle insiste sur la nécessité qu'elles prennent en compte les besoins des consommateurs vulnérables et estime qu'il faut faciliter les choix pour une économie durable.

2.4 Les objectifs fixés dans l'agenda portent principalement sur cinq secteurs: le numérique, les services financiers, les denrées alimentaires, l'énergie et les voyages et transports.

3. Observations générales

3.1 Le CESE partage l'analyse de la Commission sur le rôle primordial des consommateurs, acteurs de la croissance, sur les enjeux des années à venir et sur la nécessité absolue de tenir compte du contexte dans lequel nous vivons. Le pouvoir d'achat des consommateurs est impacté de manière négative par la crise. Par ailleurs, les modes de consommation évoluent. Ils requièrent davantage de connaissances techniques et sont parfois coûteux.

3.2 En dépit d'une base solide de règles de l'Union, il subsiste des difficultés liées à leur mise en œuvre: une inadéquation des moyens mis à la disposition des consommateurs pour faire valoir leurs droits alors que le nombre de plaintes ne cesse d'augmenter et un manque d'informations fiables des consommateurs alors même qu'une information surabondante existe par ailleurs sous diverses formes.

3.3 Au-delà des affirmations de principe énoncées dans l'agenda qui ne peuvent que remporter l'adhésion, le CESE s'interroge sur l'articulation entre le programme consommateurs et l'agenda ainsi que sur la manière dont cette politique sera mise en œuvre.

3.4 À cet égard, le CESE avait dans son avis du 28 mars 2012 ⁽¹⁾ souligné le manque de moyens attribués à la politique "consommateurs" et s'était inquiété de la faculté de mettre en œuvre un programme ambitieux alors que l'enveloppe budgétaire accordée est en net décalage avec l'ambition affichée.

⁽¹⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 89.

3.5 La Commission a présenté une liste substantielle d'initiatives qui seront prises pour atteindre les objectifs de l'agenda. Toutefois, ce qui importe vraiment, c'est que ces initiatives soient de bonne qualité et applicables afin qu'elles offrent l'efficacité nécessaire pour assurer un niveau réellement élevé de protection du consommateur. Ce n'est qu'une fois les mesures de l'agenda adoptées et mises en œuvre par les États membres et les autres parties prenantes, qu'elles produiront leurs effets pour les consommateurs.

3.6 Dans ce contexte, le CESE constate qu'un processus transparent et efficace pour évaluer la mise en œuvre et les résultats de cet agenda est manquant. Le CESE demande à la Commission européenne d'ajouter des critères d'évaluation et des indicateurs de qualité pour évaluer les progrès annuels et de publier un rapport tous les dix-huit mois sur la mise en œuvre de l'agenda.

3.7 L'agenda démontre le champ très large couvert par la politique "consommateurs", ce qui corrobore la nécessité déjà soulignée par le CESE de prendre en compte les intérêts des consommateurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires. Toutefois, le CESE s'étonne de ce que l'agenda n'inclue pas les éléments de protection des consommateurs dans le domaine médical: produits pharmaceutiques, dispositifs médicaux, alors que ces produits ont défrayé la chronique dans plusieurs États membres pour les dommages causés aux consommateurs et aux patients. Le CESE estime qu'une politique holistique de protection des consommateurs doit également viser le champ médical et pharmaceutique, en termes de sécurité, d'information et de mise en œuvre des droits des consommateurs.

3.8 Le CESE observe avec satisfaction que la Commission souhaite une adhésion des professionnels aux politiques mises en place pour la protection des consommateurs. C'est dans ce contexte qu'une éducation des entreprises à propos des droits des consommateurs doit être urgemment mise en place. Des réseaux d'organisations d'entreprises concernés par une telle démarche sont encouragés à offrir, avec le soutien de la Commission européenne, des modules de formation particulièrement destinés aux PME le plus rapidement possible.

3.9 Le CESE invite la Commission européenne à inclure les parties concernées et prenantes dans l'application de l'agenda et de renforcer la concertation, notamment avec les organisations de consommateurs pour assurer la participation adéquate dans l'élaboration des politiques les concernant.

4. Observations spécifiques

4.1 Sur la sécurité

4.1.1 Le CESE soutient fermement la révision du cadre législatif relatif à la sécurité des produits afin de garantir aux consommateurs des produits et services sûrs.

4.1.2 Il considère que la mise en place de règles de contrôle, de pratiques modernes et unifiées et de méthodes de coopération, y compris avec les autorités compétentes sur les lieux de

production, permettra une meilleure surveillance du marché en vue de créer une concurrence loyale qui bénéficiera à toutes les entreprises et aux consommateurs. En outre, le CESE s'interroge sur la place et les moyens donnés à la normalisation.

4.1.3 Le CESE considère que le renforcement de la sécurité est essentiel pour restaurer la confiance des consommateurs qui a été ébranlée par diverses crises sanitaires. L'amélioration des mesures de mise en œuvre de la loi et la coordination des États membres sont, dans cette optique, essentiels.

4.2 Sur l'information

4.2.1 Le CESE partage l'avis de la Commission sur l'inadéquation entre l'information pléthorique disponible et les besoins des consommateurs. Il soutient la nécessité pour les consommateurs de disposer d'informations fiables, claires, comparables qui ne devraient pas seulement être accessibles par voie électronique mais également via d'autres média.

4.2.2 Le CESE se félicite du rôle reconnu aux organisations de consommateurs et rappelle qu'il doit se concrétiser par une allocation de ressources tant par les autorités européennes que nationales à la hauteur des objectifs à atteindre, en particulier la réalisation de tests des produits et services offerts au consommateur.

4.2.3 Le Comité approuve les mesures qui sont prises pour diffuser l'information à destination des consommateurs dès lors qu'elles sont pertinentes et ont un réel impact.

4.2.4 Le Comité soutient toutes les initiatives relatives à l'éducation des consommateurs et insiste en particulier sur le besoin non seulement d'informer les consommateurs mais également d'accroître leurs connaissances, ce qui doit commencer à l'école, par exemple en ce qui concerne la compétence en matière numérique et financière. Elles doivent s'inscrire dans le temps, sachant qu'elles ne peuvent en aucun cas être un substitut à l'information qui doit être délivrée par les professionnels.

4.3 Sur l'application de la législation et les voies de recours

4.3.1 Le CESE prend acte de la décision de la Commission de faire respecter le droit de la consommation ce qui répond à une attente majeure, l'empilement des textes ne constituant pas une réponse valable à un haut niveau de protection des consommateurs.

4.3.2 Le Comité soutient l'existence de réseaux européens, le plus ancien d'entre eux, le réseau judiciaire européen, ayant été créé en 2001. Pour assurer leur efficacité, il demande une évaluation régulière de ces réseaux afin d'en tirer les enseignements nécessaires.

4.3.3 Le CESE soutient toutes les initiatives qui permettent d'avoir une meilleure connaissance de l'état du droit dans l'Union européenne.

4.3.4 Le Comité soutient les initiatives auto- et coréglementaires telles que la publication de lignes directrices, à la condition que de telles initiatives rencontrent les objectifs de politique publique de manière efficace. De plus, le contrôle régulier et les évaluations de celles-ci doivent assurer que dans le cas où ces objectifs ne sont pas remplis des mesures contraignantes puissent s'y substituer.

4.3.5 Le CESE soutient les démarches de la Commission pour faciliter le règlement extrajudiciaire des litiges à la condition que les systèmes soient notamment, comme il l'a souligné dans son avis ⁽²⁾, indépendants et impartiaux vis-à-vis des parties aux litiges et qu'ils ne soient pas exclusifs des recours judiciaires.

4.3.6 Le CESE invite la Commission européenne à promouvoir des mesures efficaces pour favoriser des transactions commerciales électroniques combinées avec des systèmes RLL. Par ailleurs il se félicite de la création envisagée d'une plateforme des parties prenantes pour discuter d'un "trustmark" européen pour les sites internet.

4.3.7 Concernant le recours collectif, le CESE regrette que l'agenda ne fasse que très timidement allusion à la possibilité d'introduire un tel outil d'application du droit des consommateurs et considère que le temps est venu au regard de la situation existante dans certains pays, ainsi que dans des litiges transfrontières, et après toutes les consultations qui ont eu lieu, de ne plus tergiverser et de la mettre en place rapidement.

4.4 *Sur l'alignement des droits et politiques sur l'évolution économique et sociale*

4.4.1 Le CESE relève que la Commission entend donner suite au projet de règlement sur un droit européen de la vente instituant un droit optionnel, et ce, malgré l'opposition d'une quasi-totalité des organisations de consommateurs et de quelques entreprises. Il rappelle sa position ⁽³⁾ sur le fait que cette proposition est inadaptée au regard de certains objectifs recherchés, notamment un niveau plus élevé de protection des consommateurs. Il insiste sur le besoin d'évolution du droit européen pour les consommateurs.

4.4.2 Le numérique

Le Comité soutient les différentes propositions faites dans le domaine du numérique au vu de l'évolution des technologies. Il observe que la Commission va travailler pour assurer aux consommateurs dans cet univers un même niveau de protection, initiative indispensable pour accompagner son développement.

4.4.3 Les services financiers

4.4.3.1 Le CESE note que la Commission a décidé de renforcer sa vigilance sur les services financiers proposés aux

consommateurs et particulièrement aux plus vulnérables d'entre eux. Il soutient cette orientation qui doit permettre plus de transparence, de comparabilité dans les offres et dans la tarification.

4.4.3.2 Le Comité tient à rappeler qu'il est particulièrement attentif à toutes les constituantes de l'inclusion financière.

4.4.4 Les denrées alimentaires

4.4.4.1 Le Comité approuve sans restriction l'adoption des règlements concernant l'information sur les denrées alimentaires et sur les allégations nutritionnelles pour des raisons de santé publique auxquelles sont très sensibles les consommateurs.

4.4.4.2 Les récents problèmes dans certains États membres concernant la distribution illégale de boissons alcoolisées illustre de nouveau l'importance de la surveillance et du contrôle du marché.

4.4.4.3 Le CESE accueille favorablement l'idée, pour éviter le gaspillage alimentaire, d'une action ciblant les différents maillons de la chaîne agro-alimentaire.

4.4.5 L'énergie

4.4.5.1 Le Comité est particulièrement attentif au caractère essentiel qu'a l'énergie pour tous les consommateurs et spécialement pour ceux qui sont les plus vulnérables qui doivent pouvoir bénéficier de ce service dans des conditions acceptables.

4.4.5.2 Le CESE encourage les initiatives visant à favoriser la maîtrise de la consommation de l'énergie, bien rare et compte tenu de la charge qu'elle représente dans le budget des ménages. Il appelle l'attention sur la nécessité d'évaluer les techniques mises à la disposition des consommateurs de manière à ce qu'elles soient réellement innovantes et productives.

4.4.6 Les voyages et les transports

4.4.6.1 Le CESE considère qu'il est important que la question des transports soit inscrite à l'agenda aussi bien pour les transports aériens que pour les transports publics. Il partage les préoccupations de la Commission quant à l'amélioration des droits des passagers qui doivent être adaptés aux offres faites par les compagnies et les voyagistes. Le CESE souligne que dans le domaine du transport aérien en particulier, la révision prévue du droit européen et les actions respectives prévues par l'Acte pour le marché unique ⁽⁴⁾ doivent renforcer les droits des passagers et viser à la réduction des pratiques contractuelles et commerciales déloyales.

4.4.6.2 Le CESE souligne l'urgence de l'adoption de mesures qui visent à protéger les passagers bloqués en raison d'une faillite des compagnies aériennes, ce problème n'étant pas soulevé par l'agenda du consommateur.

⁽²⁾ JO C 286 du 17.11.2005, p. 1.

⁽³⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 75.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Le Comité soutient l'idée du développement d'une stratégie en faveur des «voitures propres» pour lutter contre les émissions de CO₂.

4.4.7 Des produits écologiques

4.4.7.1 Le CESE a souligné à plusieurs reprises l'importance capitale que revêt le développement durable pour l'avenir de l'Europe. En conséquence, il soutient les orientations données par la Commission pour accroître la longévité des produits et pour encourager l'écoconception à l'ensemble des produits.

4.4.7.2 Le CESE salue les efforts continuels de la Commission européenne afin de promouvoir les politiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE) mais des mesures plus strictes sont nécessaires afin d'assurer la transparence et la responsabilité pour une production et une distribution des biens plus éthiques et écologiques, en particulier pour ceux provenant de pays tiers. Des mesures contraignantes à l'égard des pays tiers devraient être introduites pour garantir que ce genre de biens soit conforme aux standards européens, comme par exemple l'obligation de produire une preuve écrite attestant de la conformité du bien aux normes du travail international.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement»

COM (2012) 352 final – 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le Parlement européen et le Conseil ont décidé, respectivement le 10 septembre 2012 et le 11 septembre 2012, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement"

COM (2012) 352 final — 2012/0169 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se dit favorable à la proposition de règlement présentée par la Commission et estime qu'elle est cohérente avec les engagements qui ont été pris de combler le vide législatif européen en matière de protection des investisseurs de détail.

1.2 Le CESE souligne l'importance de cet acte législatif qui régleme, pour la première fois, toutes les sortes de produits financiers complexes et permet de les comparer, quelle que soit la typologie de l'initiateur du produit, qu'il s'agisse de banques, d'assurances ou de sociétés d'investissements; il apprécie les efforts déployés par la Commission pour chercher des solutions équilibrées qui puissent être appliquées en même temps par tous.

1.3 Le CESE, dans ses précédents avis, avait préconisé d'adopter des dispositions uniformes claires, simples et comparables. Aussi évalue-t-il positivement le règlement, en espérant que les remarques qu'il formule dans le présent avis seront prises en compte, de sorte à rendre ce règlement plus clair, et qu'il prenne effet et soit applicable immédiatement.

1.4 Le CESE observe que, en dépit de la grande abondance de réglementation produite ces trois dernières années, il n'a pas encore été possible d'atteindre les deux objectifs fondamentaux suivants: redonner au marché une image d'intégrité totale; et parvenir à un marché effectivement intégré et ouvert à tous les acteurs. Les scandales financiers tout récents ont malheureusement montré qu'il manque encore une action résolue et décisive des autorités de surveillance nationales pour empêcher qu'aient lieu en pratique d'autres actes provoquant d'énormes pertes pour les épargnants, comme dans l'affaire de la manipulation de l'indice Libor. L'achèvement du marché intérieur continue à être entravé par des obstacles, les pays cherchant à

maintenir des rentes de situation pour leurs champions nationaux respectifs. Pour ce qui concerne les crédits fonciers, la comparabilité et la transparence des frais des comptes courants et des principaux services, les contenus des produits de base, l'accès aux services bancaires pour certains groupes défavorisés, les actions collectives, la reconnaissance de la possibilité pour les associations d'usagers et de consommateurs de se pourvoir en justice, la protection des contrats transfrontaliers, et les procédures harmonisées de résolution des conflits, aucun progrès significatif n'a été accompli. Il faut toutefois souligner que la Commission s'emploie à combler les vides législatifs existants.

1.5 Le CESE fait remarquer qu'aucune disposition n'est prévue s'agissant de la possibilité d'infliger des sanctions à des initiateurs de pays tiers, qu'il est difficile de poursuivre en cas de manquement à la réglementation européenne. Il suggère que dans ce cas, ce sont les intermédiaires qui devraient assumer les coûts ainsi que la responsabilité de répondre des éventuelles infractions au règlement. Il conviendrait par ailleurs de proposer aux pays tiers, qui hébergent les principaux centres financiers, d'adopter des règles analogues s'articulant sur les lignes directrices élaborées par le *Conseil de stabilité financière* (CSF).

1.6 Le CESE, tout en comprenant les raisons invoquées par la Commission pour justifier la coexistence des "documents d'informations clés" proposés dans le règlement à l'examen et des documents "informations clés pour l'investisseur", lesquels sont prévus par la directive 2009/65/CE et intégrés dans le règlement n° 583/2010 de la Commission du 1^{er} juillet 2010, estime nécessaire d'évaluer plus tôt que prévu l'opportunité de conserver deux documents distincts sur les investissements financiers et suggère que la Commission européenne, dans les deux ans après l'entrée en vigueur du règlement sur les produits d'investissement, ait le droit de proposer la fusion des deux modèles distincts, uniformisant ainsi les dispositions des "documents d'informations clés" et celles prévues pour les OPCVM.

1.7 Le CESE n'est pas favorable au choix de la Commission de recourir à des actes délégués pour les contenus essentiels de la réglementation, qui devraient être immédiatement applicables dès la publication du règlement. En particulier, le contenu de l'article 8, paragraphe 2, concerne les actes délégués; il expose quels doivent être la présentation et le contenu de chacun des éléments des informations clés à faire figurer dans le document, ainsi que ceux des éventuels contenus supplémentaires et du modèle commun, soit pratiquement 90 % de la réglementation. La délégation demandée, au sens de l'article 10, paragraphe 2, concerne les contenus et les modalités de réexamen des informations et leurs éventuelles modifications. La délégation demandée, au sens de l'article 12, paragraphe 4, concerne les conditions à remplir pour répondre à l'obligation de fournir le document d'informations clés ainsi que la méthode et le délai à respecter pour la fourniture de ce document.

1.8 Le CESE recommande vivement de revoir ces propositions ainsi que les formulations susceptibles de créer de la confusion ou des ambiguïtés, comme "en temps utile" ou "risque de perturber gravement", et invite la Commission à préciser davantage les procédures à adopter en cas d'infractions commises dans plusieurs États membres et à déterminer quelles autorités déléguées sont habilitées à appliquer des sanctions; dans d'autres cas, ces autorités sont désignées par les autorités européennes de supervision.

1.9 Le CESE estime nécessaire d'harmoniser la proposition figurant à l'article 15 concernant les instruments de règlement extrajudiciaire des litiges avec les propositions avancées dans le cadre de la proposition de directive relative au REL (COM(2011) 793 final) ainsi que l'introduction, par un règlement, d'un système pour le règlement en ligne des litiges de consommation (COM(2011) 794 final), propositions sur lesquelles le CESE s'est déjà exprimé⁽¹⁾. La Commission devrait mentionner explicitement la possibilité de faire des recours collectifs ou d'intenter des actions de groupe en cas de comportements répréhensibles, et la faire figurer dans l'article 11.

1.10 Le CESE suggère d'introduire dans le texte du règlement une référence au droit de rétractation des acquéreurs de produits financiers à distance, lequel est prévu par la directive MiFID et la réglementation en vigueur.

1.11 Le CESE estime qu'il serait utile d'étudier la possibilité de regrouper les documents d'informations clés relatifs aux produits financiers sur un portail unique. Cela faciliterait la comparaison des différents produits et améliorerait la transparence du marché.

1.12 Le CESE n'est pas favorable aux dérogations proposées concernant la livraison du document d'informations clés. Il estime au contraire qu'il faut éliminer à coup sûr la dérogation prévue pour les achats à distance et bien réfléchir aux autres dérogations. Le client d'une banque ou d'une compagnie d'assurance doit recevoir le document d'informations clés en temps utile avant de conclure un achat par téléphone.

1.13 Concernant la liste des éléments devant figurer dans le document d'informations clés, le CESE estime nécessaire d'ajouter le coût réel pour l'utilisateur final.

2. Contenu essentiel de la proposition

2.1 La proposition de règlement à l'examen vise à améliorer la transparence du marché de l'investissement pour les investisseurs de détail. À l'heure actuelle, il n'existe pas de règles claires définissant les obligations en matière d'informations, et les investisseurs n'ont pas tous les éléments pour comprendre à quels risques leurs investissements sont exposés.

2.2 En l'absence d'informations appropriées, simples et compréhensibles, les investisseurs de détail sont susceptibles de payer des prix injustifiés et désadaptés à leur profil de risque, ou de manquer d'autres possibilités d'investissement.

2.3 Disposer d'un système d'informations homogène, simplifié et standardisé permettrait que ces informations soient comparables et compréhensibles, ce qui améliorerait la transparence du marché et son efficacité.

2.4 Pour remédier à cette lacune, et s'appuyant sur l'expérience déjà réalisée avec le document "informations clés pour l'investisseur" pour les OPCVM., la Commission propose d'adopter un document contenant des informations concises, comparables et standardisées, élaboré par l'initiateur des produits d'investissement.

2.5 Le règlement devrait s'appliquer à tous les produits complexes, indépendamment de leur forme ou de leur structure, qui sont élaborés par le secteur des services financiers pour répondre aux besoins d'investissement des investisseurs de détail, dès lors que le rendement offert à l'investisseur dépend de la performance d'un ou plusieurs actifs ou valeurs de référence autres qu'un taux d'intérêt.

2.6 Le document d'informations clés devra être rédigé conformément aux indications données dans le règlement, la Commission se réservant la possibilité, par l'adoption d'actes délégués, de prévoir l'introduction d'autres spécifications et informations. En cas de manquement à la réglementation ou de non-conformité avec les exigences définies, l'initiateur sera dans l'obligation de réparer les dommages subis par l'investisseur de détail.

2.7 Le règlement prévoit des procédures pour déposer des réclamations et des recours, ainsi que pour engager sans tarder une coopération active entre les autorités compétentes. Les États membres définiront des sanctions et mesures administratives qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

⁽¹⁾ JO C 181 du 21.6.2012, p. 93 et JO C 181 du 21.6.2012, p. 99.

2.8 Les dispositions transitoires et finales prévoient entre autres la possibilité de laisser inchangée la réglementation relative aux informations clés pour l'investisseur pour les OPCVM pendant cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du règlement à l'examen. Le règlement proposé sera réexaminé quatre ans après sa date d'entrée en vigueur. À cette occasion, il sera décidé si les dispositions prévues par la directive 2009/65/CE^(?), qui traite précisément de l'obligation d'informations pour les OPCVM, sont maintenues ou non.

3. Observations générales

3.1 Dès janvier 2008, dans un avis consacré au "Livres vert sur les services financiers de détail dans le marché unique"^(?), le Comité économique et social européen (CESE) avait demandé que soient prises des mesures pour garantir que les informations à fournir aux investisseurs de détail, notamment pour les produits "packagés" ou structurés, soient claires, exhaustives, substantielles et transparentes.

3.2 L'adoption de mesures propres à réduire significativement l'asymétrie informative entre initiateurs de produits financiers et investisseurs de détail est l'une des conditions indispensables à la création d'un marché financier unique, dans lequel circulent des informations claires, précises, simples et comparables. La proposition de la Commission va dans la bonne direction.

3.3 L'éventualité d'un arbitrage réglementaire entre des règles moins contraignantes et onéreuses et d'autres plus prescriptives pourrait occasionner une distorsion du marché, créant des facteurs entravant la réalisation d'un marché financier unique véritable, transparent et efficace.

3.3.1 L'adoption d'un modèle d'information standardisé à l'échelle de l'Union est indispensable pour faciliter la mise en place d'un marché transfrontière intégré. L'hétérogénéité des réglementations qui existent actuellement dans les différents pays crée un avantage concurrentiel injustifié pour les entreprises qui pratiquent leur activité dans des pays ne prévoyant aucune obligation et qui peuvent proposer en toute quiétude des produits susceptibles de présenter d'importants risques cachés.

3.4 Pour ces motifs généraux, le CESE est favorable à la référence qui est faite à l'article 114 du TFUE, et au choix d'adopter un règlement. En plusieurs occasions, le CESE s'est montré favorable à cet instrument qui constitue selon lui la meilleure option pour parvenir à une réglementation structurée dans le domaine financier, en évitant la "surtransposition" (*gold-plating*) et le picorage (*cherry picking*), écueils habituels de la transposition des directives ayant trait aux activités financières. Il semble justifié et motivé d'appliquer l'article 5 du traité sur l'Union européenne, lequel porte sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3.5 Il conviendrait de fournir des informations sur les gains potentiels, en tenant compte des éventuels intérêts et commissions allant de pair avec le produit. Si le produit financier est basé sur plusieurs devises différentes, il faudrait prendre en considération le risque de change et retracer l'historique du

produit ainsi que celui de l'unité monétaire officielle dans laquelle il est libellé. Il conviendrait que les informations sur le produit comprennent l'indication des prix dans leur forme originale et dans la monnaie nationale du pays où le produit est commercialisé. Cela augmenterait considérablement la possibilité, pour les investisseurs de détail, de comprendre et de comparer les produits.

3.6 Le CESE estime indispensable de renforcer l'activité de contrôle des autorités compétentes, tant au niveau national qu'europpéen. Il fait toutefois part de sa grande perplexité face aux remarques de la Commission sur le fait que les autorités européennes n'auraient besoin d'aucun renforcement du rôle qui leur est assigné par le règlement à l'examen. Les responsabilités croissantes qui leur sont confiées ne sont accompagnées d'aucune revalorisation appropriée des ressources mises à leur disposition. Par exemple, à la date du 9 octobre 2012, l'Autorité européenne de surveillance disposait en tout de 84 personnes pour faire face à des responsabilités très nombreuses. Ajouter des responsabilités sans tenir compte de l'état d'urgence constante dans lequel se trouvent les autorités en question pourrait être interprété comme un signal inverse à celui que la réglementation à l'examen se propose de donner.

3.7 Le CESE souligne l'importance qu'a eue la réglementation sur les prospectus informatifs pour les investisseurs dans les OPCVM. En Europe, cela a stimulé le marché, dont le fonctionnement a pu être amélioré grâce à la transparence des instruments d'information (documents "informations clés pour l'investisseur"). Les prescriptions contenues dans le document sur les informations clés sont plus avancées et le Comité espère que l'on opérera rapidement une convergence vers un modèle unique.

3.8 Le CESE regrette qu'aucune référence ne soit faite aux implications relatives aux produits des pays tiers et invite la Commission à réfléchir à la nécessité de faire figurer explicitement une disposition en ce sens dans le règlement. Ce sont les courtiers, et non les initiateurs de ces produits, qui devraient en être considérés responsables.

3.8.1 La crise financière des années 2007-2009 reposait sur des produits toxiques conçus par les grandes sociétés financières américaines. Les "subprimes" se sont révélés être des actifs toxiques présentant un taux de risque extrêmement élevé, et les trois grandes agences de notation se sont toutes trompées quant à la fiabilité de ces titres. Pour pouvoir vendre des produits élaborés dans des pays tiers, les revendeurs doivent assumer la responsabilité d'initiateur du produit, lequel ne peut être directement obligé par le règlement européen à élaborer un document d'informations clés.

3.9 La fragmentation du marché financier fait partie des autres problèmes que ce règlement peut contribuer à surmonter. Jusqu'à aujourd'hui, l'hétérogénéité des réglementations a empêché un processus de véritable intégration des marchés nationaux, et le marché transfrontière souffre de ce patchwork réglementaire, qui augmente les coûts et favorise la tendance à vouloir échapper aux règles plus contraignantes et plus propices à protéger le consommateur.

(?) JO L 302 du 17.11.2009, p. 32.

(?) JO C 151 du 17.6.2008, p. 1.

3.9.1 Il est fondamental de soutenir les programmes d'éducation financière des consommateurs. Dans un de ses avis d'initiative⁽⁴⁾, le CESE affirme que "l'éducation financière est en définitive un élément clé pour maintenir la confiance envers le système financier et exercer une consommation responsable de produits financiers."

3.10 Le CESE recommande, dans les évaluations d'impact, de considérer l'ensemble de la réglementation en cours d'élaboration et les charges respectives: une surréglementation injustifiée causerait des dommages incalculables tant pour l'industrie financière que pour l'économie dans son ensemble. Si le moteur de la finance devait s'arrêter, il en résulterait une crise sans précédent, comme le montrent les expériences récentes, soldées par des pertes de centaines de milliards d'euros, ainsi que la crise économique qui touche dramatiquement plusieurs pays.

3.11 Dans la proposition de la Commission, la référence aux vendeurs n'est effectuée que par rapport à leur responsabilité et à des procédures de sanction. Rien n'est dit sur la nécessité de former les employés des entreprises qui vendent les produits financiers ni sur celle de limiter fortement le lien entre la vente de produits spécifiques et les primes accordées aux employés les plus performants. Dès lors que cet aspect est abordé dans la nouvelle directive MiFID et qu'il revêt une importance fondamentale, le CESE propose de faire explicitement référence à cette directive dans le règlement.

3.11.1 Le CESE a plusieurs fois fait remarquer qu'une des principales causes des ventes sans discrimination de produits toxiques ou inappropriés ou hautement risqués sans fourniture d'informations correctes, pratique qui a causé d'énormes pertes pour les épargnants, a été la politique conçue par les entreprises financières et bancaires consistant à distribuer à leurs managers des bonus de niveau stratosphérique, en récompense de résultats à très court terme.

3.11.2 Pour obtenir ces résultats, il a été recouru à des pratiques frauduleuses, aujourd'hui sanctionnées par la magistrature avec l'obligation pour certaines banques et entreprises financières de rembourser des sommes énormes à leurs clients. Il s'agit entre autres d'institutions dont le schéma de rémunération est basé sur la vente à tout prix de produits hautement rémunérateurs pour le vendeur, chaque point de vente se voyant assigner un objectif chiffré à atteindre. Il s'agit d'un système de commercialisation acceptable pour une charcuterie, mais pas pour une banque utilisant les économies que ses clients ont accumulées tout au long de leur vie!

3.11.3 En dépit de toutes les initiatives qui ont été prises, nous devons constater avec amertume que ces pratiques frauduleuses continuent d'être exercées imperturbablement, jusqu'à la manipulation d'indices de référence, comme dans la très récente affaire du Libor, qui ont pour but de dégager des profits extraordinaires. De tels comportements, qui ne concernent qu'une très faible minorité du secteur financier européen, ternissent la réputation du système entier et le capital de confiance gagné par des années de travail. L'ensemble de la communauté financière doit maintenir un profil déontologique

très élevé et extrêmement rigoureux dans la conduite des affaires. Les associations bancaires doivent lourdement sanctionner les entreprises et personnes qui violent les principes généraux de bon comportement, jusqu'à exclure de leurs concessions et bannir de toute activité bancaire ceux qui sont entachés de graves violations. Trop souvent, elles se sont tues face à des comportements manifestement illégitimes, et souvent également illégaux.

3.12 Le CESE recommande vivement à la Commission de veiller à l'efficacité des sanctions que devront prévoir les États membres. Les législations nationales présentent de nombreuses divergences quant à la perception de la gravité des infractions ou des délits commis dans le domaine financier. Cela est dû à la diversité des cultures économiques et juridiques des États membres. Dans la mesure où il n'est pas possible d'émettre, dans le domaine administratif et judiciaire, de lois européennes assorties de sanctions, il convient que la Commission assume la charge d'uniformiser le plus possible non seulement la réglementation, mais aussi le régime de sanctions. Il y a un véritable risque que l'on passe du dumping réglementaire à un dumping en matière de sanctions, avec des lois identiques mais des sanctions très diverses, le résultat étant que les opérateurs se disent "Je travaille là où le risque est le moins important." Pour rendre la réglementation effective et efficace, il est indispensable de développer une coordination et des lignes directrices communes. Recommande par ailleurs de prendre en considération les différents types de sanctions, qui dans certains pays sont administratives, dans d'autres judiciaires.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE estime que, dans l'ensemble, la proposition est équilibrée, quoiqu'améliorable s'agissant des lacunes qui ont été mises en évidence dans les observations générales.

4.2 Le CESE souscrit au choix qui est fait de concentrer l'attention sur les produits présentant des profils de risque plutôt élevés, pour ne pas écraser inutilement le secteur financier de charges en exigeant des documents d'informations qui n'auraient pas d'utilité véritable.

4.3 Le CESE se félicite que le règlement définisse avec clarté la chaîne de responsabilités et montre quelle entité doit élaborer le document d'informations clés. Par le passé, l'incertitude quant à la détermination de ces responsabilités a été une source de difficultés: il était impossible de savoir qui poursuivre, en cas de fourniture d'informations erronées ou trompeuses, ce qui a fait subir des pertes énormes aux investisseurs de détail.

4.4 Le CESE partage le choix de la Commission, attendu depuis longtemps, qui reprend la solution adoptée pour les OPCVM, d'un instrument informatif court, écrit de manière concise, dans un langage non technique évitant le jargon et présenté sous un format commun, pour que les investisseurs puissent comparer facilement les différents produits. L'article 8 énumère de façon claire et exhaustive les informations qui doivent être contenues dans le document, auxquelles il faut ajouter les coûts réels assumés par l'investisseur de détail.

⁽⁴⁾ JO C 318 du 29.10.2011, page 24.

4.5 Cependant, ce choix ne remet pas en cause la nécessité de mettre en place une éducation financière à l'école⁽⁵⁾, dans le cadre des programmes scolaires, dans l'éducation informelle, auprès des personnes âgées et des femmes au foyer. Les épargnants particulièrement vulnérables ne disposent pas toujours des connaissances de base nécessaires pour pleinement comprendre les documents d'informations clés, même simplifiés. Le CESE recommande à la Commission de souligner, peut-être dans les nouveaux considérants du règlement proposé, la nécessité de poursuivre les efforts en matière de diffusion d'une éducation financière de base pour tous.

4.6 Le CESE apprécie cette première tentative de transparence s'agissant d'indiquer clairement les coûts, le profil de risque et les informations sur les rendements passés du produit concerné ou de produits pouvant être considérés comme analogues.

4.7 Si l'on souhaite que le règlement proposé soit efficace, il est indispensable de prévoir l'obligation de fournir le document d'informations clés en temps utile afin que l'investisseur de détail ait pleinement connaissance et conscience des risques associés. Le CESE souligne qu'il n'est pas indiqué de délai déterminé pour fournir le document. La formule choisie, "en temps utile, avant la conclusion d'une transaction portant sur le produit d'investissement", semble inappropriée pour garantir que l'investisseur de détail dispose de toutes les informations utiles. Le CESE est défavorable au fait de prévoir une dérogation concernant la livraison du document d'informations clés, notamment pour ce qui concerne les achats à distance.

4.8 Le CESE estime qu'il convient d'introduire dans le texte du règlement une référence au droit de rétractation pour les transactions à distance, comme cela est prévu pour les transactions financières.

4.9 Le CESE recommande vivement d'adopter une date ferme et raisonnable, figurant expressément dans la formulation du règlement, plutôt que de la laisser à la discrétion d'actes délégués ultérieurs, en créant de l'incertitude pour le secteur financier quant à son application. Par ailleurs le document, conformément à l'article 5, doit être élaboré avant la commercialisation du produit et publié préalablement sur un site web. Il n'est pas raisonnable d'omettre de définir à ce stade un délai impératif dont le non-respect constituerait un manquement aux objectifs et aux exigences du règlement. Un délai d'au moins une semaine avant de pouvoir conclure l'opération semble être raisonnable, dès lors qu'il permet de trouver toutes les informations nécessaires, de demander des conseils et des explications. L'investisseur est alors suffisamment protégé et a le temps de comparer les propositions d'acquisition concurrentes. Le CESE ne partage pas l'idée qu'il faille recourir à des actes délégués sur ce point. En effet, ces actes devraient être réduits au minimum et respecter la forme et la substance définies dans l'article 290 du TFUE, à savoir concerner des éléments non essentiels, pour lesquels il n'est pas possible de recourir à d'autres instruments.

4.10 Le CESE est d'accord avec les dispositions de l'article 9 quant à la nécessité de séparer les communications commerciales du document contenant les informations clés, et que les

premières ne contiennent aucun énoncé qui contredit les informations figurant dans le document d'informations clés. Il est arrivé trop souvent que des publicités présentent des produits toxiques comme sûrs, avec la bénédiction des sacro-saintes agences de notation de crédit qui ont dispensé des triples A à pleines mains. Ces produits, sait-on pourquoi, ont fini entre les mains des investisseurs européens.

4.11 La Commission a inséré, au chapitre III, les dispositions sur les réclamations, les recours et la coopération entre les autorités, et au chapitre IV, les sanctions et mesures administratives. Le CESE, tout en maintenant les réserves à caractère général précédemment exprimées, accueille très positivement le choix fait par la Commission de définir en détail les procédures, méthodes et conditions pour adopter des solutions autres que judiciaires s'agissant des litiges en matière d'investissements de détail dans des produits financiers.

4.11.1 Le CESE est d'avis que la coopération entre les autorités compétentes est absolument indispensable. Dans plusieurs avis antérieurs, il a préconisé d'émettre non seulement des recommandations, mais aussi des règles contraignantes obligeant les autorités nationales à exercer la plus grande coopération possible permise par les législations et procédures nationales. En cas de contradiction manifeste, conformément au principe de subsidiarité, les règles nationales qui entrent en conflit devraient être déclarées nulles et non avenues.

4.12 L'article 22 présente également, de l'avis du CESE, une phrase qui pourrait être à l'avenir source de litiges. À côté de la peine complémentaire de la publication du type d'infraction commis et de l'identité des responsables, disposition que le CESE soutient résolument, apparaît la mention "à moins que cette publication ne risque de perturber gravement les marchés financiers". L'entité qui devra évaluer la gravité du risque n'y apparaît pas clairement: s'agit-il de la Commission? Des autorités nationales? Des autorités européennes de surveillance? De plus, en cas de violation dans plusieurs États membres des obligations prévues dans le règlement, rien n'est précisé. Qui décide? Et qu'advient-il si une autorité considère que la publication perturbe les marchés financiers, et une autre considère le contraire? Quelle procédure devrait être adoptée? Toutes ces questions doivent être éclaircies avant la publication du règlement, lequel, par sa nature même, doit être simple, clair et immédiatement applicable, et adopter une formulation dissipant tout risque de controverse inutile, qui serait préjudiciable aux intérêts de l'Europe.

4.13 La Commission continue d'émettre des propositions qui font de nombreuses références aux actes délégués. Le CESE s'est interrogé de manière récurrente sur la légitimité de ces pratiques, sur leur nécessité, sur leur cohérence avec les dispositions de l'article 290 du TFUE sur les actes délégués et sur l'article 291 du TFUE portant sur les actes d'exécution. Le CESE considère que dans ce cas également, la Commission propose des solutions qui touchent à des éléments essentiels de la réglementation. Par exemple, l'article 8, paragraphe 2, expose en détail quels doivent être la présentation et le contenu de chacun des éléments des informations clés à faire figurer dans le document, ainsi que ceux des éventuels contenus supplémentaires et du modèle commun, soit pratiquement 90 % de la

⁽⁵⁾ JO C 318 du 29.10.2011, page 24.

réglementation. La délégation demandée, au sens de l'article 10, paragraphe 2, concerne les contenus et les modalités de réexamen des informations et leurs éventuelles modifications. La délégation demandée, au titre de l'article 12, paragraphe 4, concerne les conditions à remplir pour répondre à l'obligation de fournir le document d'informations clés et la méthode et le délai à respecter pour la fourniture du document d'informations, ce qui a déjà été critiqué dans le présent avis.

4.14 Le CESE se demande si les actes délégués sont effectivement nécessaires et s'ils répondent à la logique du règlement à l'examen. Il est bien entendu que les actes délégués sont plus faciles à gérer, mais ils doivent strictement respecter les dispositions du traité. Dans la communication pertinente de la Commission ⁽⁶⁾, il est disposé que "l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel qu'il résulte du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (ci-après, "le

nouveau traité"), permet au législateur de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui **complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif**".

4.15 De l'avis du CESE, les éléments pour lesquels la Commission propose des actes délégués sont au contraire des éléments essentiels, propres à un acte législatif.

4.16 Enfin, le CESE n'approuve pas le choix de laisser inchangée pour les cinq prochaines années la réglementation concernant l'obligation d'information pour les OPCVM et suggère à la Commission de prévoir un réexamen du texte dans les deux ans qui suivent l'approbation du règlement à l'examen, afin de parvenir dès que possible à une uniformisation des documents clés pour les investisseurs dans des produits financiers de toutes sortes.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final du 9 décembre 2009.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions "Vers une reprise génératrice d'emplois"»

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Rapporteuse: **M^{me} Gabriele BISCHOFF**

Le 18 avril 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – "Vers une reprise génératrice d'emplois"

COM(2012) 173 final.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 23 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 204 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'Europe ne parvient toujours pas à surmonter la crise, ce qui a pour conséquence de cristalliser le clivage entre ses États membres. Dans de nombreux pays en crise, on relève une hausse alarmante du chômage, en particulier chez les jeunes. La politique européenne de l'emploi doit en faire davantage pour aider les États membres à résoudre leurs problèmes. Il conviendrait de la considérer davantage qu'auparavant comme une partie de la solution pour triompher de la crise de façon solidaire et pour stabiliser l'Europe en unissant les forces.

1.2 Le Comité économique et social européen (CESE) juge dès lors essentiel d'accorder la politique de l'emploi au développement des infrastructures européennes et à la quête d'une croissance qualitative. Il existe d'immenses besoins d'investissements à même d'exercer un impact positif sur l'emploi. À cette fin, il convient de mobiliser de toute urgence des investissements tant privés que publics et de mener à bien des réformes.

1.3 Une politique de l'emploi solidaire et efficace peut favoriser la genèse d'un marché européen du travail et en restaurer la crédibilité. Pour y parvenir, il est notamment essentiel de mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse dans les meilleurs délais et de lui conférer un caractère contraignant. Par ailleurs, plusieurs pays en crise se montrent intéressés par l'introduction de systèmes de formation en alternance. La Commission européenne devrait soutenir cette initiative, libérer des fonds pour en permettre le lancement et susciter un échange de bonnes pratiques. Si l'on ne parvient pas à offrir aux jeunes des perspectives d'avenir, surtout dans les pays en crise, on risque de voir émerger une "génération perdue" et partant, une véritable

poudrière, tant sociale que politique. Le CESE plaide pour des solutions solidaires, à l'image du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

1.4 Si la mise au point de la garantie pour la jeunesse dans cet esprit constitue une première étape importante, il est également urgent de s'attaquer aux problèmes structurels existants.

L'objectif de créer un grand nombre d'emplois est tributaire:

— de l'offre de travail, grâce à l'exploitation du potentiel de travail des chômeurs de longue durée par l'intermédiaire de marchés de l'emploi inclusifs;

— de la demande de travail, qui est surtout possible dans les secteurs qui sont en croissance et requièrent une main-d'œuvre importante, tels que l'économie des seniors.

1.5 La politique de l'emploi ne peut pas compenser les dysfonctionnements de la politique macroéconomique, mais bien contribuer de manière décisive à accroître la compétitivité dans les sociétés fondées sur la connaissance en y renforçant la capacité d'innovation et en y veillant à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de qualifications. Il est en outre impératif d'améliorer de toute urgence l'accès des entreprises européennes, en particulier des PME, au capital-risque et de supprimer les formalités administratives superflues.

1.6 Il est fondamental de tenir compte du rôle spécifique des partenaires sociaux dans la conception comme dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de le renforcer dans le cadre de la nouvelle gouvernance.

2. La politique européenne de l'emploi en temps de crise

2.1 Le 18 avril 2012, la Commission européenne a publié une communication intitulée "Vers une reprise génératrice d'emplois" et accompagnée de neuf documents. La communication formule des propositions concernant l'appui à la création d'emplois et à la réforme des marchés du travail ainsi que l'amélioration de la gouvernance de l'Union.

2.2 L'appel de la Commission en faveur d'"une reprise génératrice d'emplois" intervient à un moment où les crises multiples (crise financière, économique, sociale, crise de l'euro, de la dette, crise de confiance) se traduisent, dans nombre de pays, par des pertes massives d'emplois qui affectent le quotidien de nombreux citoyens, dans la mesure où ceux-ci perdent leur emploi, n'en trouvent pas d'autre ou doivent accepter une baisse de rémunération, et où les prestations sociales sont réduites ou supprimées.

2.3 Le Comité se félicite dès lors que la Commission se penche sur les conséquences de la crise sur l'emploi et réclame une reprise génératrice d'emplois. Cette exigence arrive toutefois trop tard. En effet, les conséquences de la crise s'aggravent, notamment parce que dans le contexte de la mise en œuvre des nouvelles règles de gouvernance économique de la zone euro, les gouvernements de pratiquement tous les États membres de l'UE cherchent à réduire les déficits budgétaires en opérant des coupes parfois sévères dans les dépenses publiques visant principalement à restreindre les dépenses sociales et les services publics. Cette politique réduit cependant les possibilités offertes sur le marché de l'emploi, surtout pour ceux qui appartenaient déjà à un groupe défavorisé⁽¹⁾. Les personnes les plus durement touchées par les mesures d'austérité sont en premier lieu celles qui dépendent de transferts sociaux de l'État, notamment celles qui occupent des emplois précaires et d'autres groupes défavorisés du marché du travail. Il convient dès lors de veiller au maintien et au renforcement de la fonction stabilisatrice des systèmes de sécurité sociale solidaire, de façon à en préserver l'efficacité et la viabilité, notamment en ce qui concerne les groupes les plus touchés et les plus défavorisés sur le marché de l'emploi.

2.4 Le CESE a appelé très tôt à consentir des efforts particuliers pour lutter contre un chômage prenant des proportions inquiétantes. Continuer à faire comme si de rien n'était ne constitue nullement une solution. De son point de vue, la politique du marché du travail peut et doit soutenir le processus de création d'emplois, ce qui nécessite une économie stable. Le CESE s'est félicité du plan de relance économique adopté en 2008, non sans en critiquer la trop faible portée⁽²⁾.

2.5 Les chiffres actuels concernant le marché du travail sont alarmants, les pays en crise affichant en permanence une tendance négative. Avec 10,5 % (chiffres du mois d'août) (11,4 % dans la zone euro), l'Europe affiche le taux de chômage le plus élevé de son histoire. Deux tiers des États membres enregistrent une hausse du chômage, avec une progression particulièrement forte en Espagne (25,1 %), au Portugal (15,9 %) et en Grèce (24,2 %) (3). 25,46 millions de personnes sont sans emploi. Il est particulièrement regrettable de devoir constater que le chômage de longue durée a également pris de l'ampleur et que ce phénomène va manifestement en s'aggravant. Plus de 40 % des chômeurs sont à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an déjà (4). La persistance d'un taux de chômage très élevé chez les jeunes dans l'UE est particuliè-

rement préoccupante. Il y atteint plus de 22 %, mais on relève ici encore de grandes différences entre les États membres. En Espagne et en Grèce, il dépasse les 50 %, et s'élève à environ 30 % dans certains États membres comme le Portugal, la Slovaquie, la Bulgarie, l'Italie ou l'Irlande. Seuls trois pays (l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas) présentent un taux inférieur à 10 % (5).

2.6 Il n'est pas possible de dissocier politique de croissance et politique de l'emploi. C'est pourquoi le CESE a maintes fois plaidé pour l'adoption d'un plan européen de relance économique qui aurait des effets importants sur la politique du marché du travail et qui représenterait un financement de l'ordre de 2 % du PIB. Il y a lieu de promouvoir également la création d'entreprises et l'esprit d'entreprise dans toute la société, en particulier au sein des systèmes éducatifs et dans les actions de formation. Il convient de définir des projets d'investissement européens, qui viendraient s'ajouter à des investissements nationaux supplémentaires mis en œuvre de manière coordonnée, de sorte à augmenter les effets sur la politique de l'emploi. Si de premières avancées ont été effectuées en la matière avec le "pacte pour la croissance et l'emploi" dans le cadre des décisions prises lors du sommet des 28 et 29 juin 2012, il s'agit à présent de concrétiser ces dispositions pour ménager la marge de manœuvre nécessaire de toute urgence à la croissance durable et à l'emploi au niveau européen. Il convient de mettre particulièrement l'accent sur la sécurisation des transitions professionnelles, notamment dans le cadre des processus de restructuration.

3. Conditions cadres de la politique européenne de l'emploi

3.1 Le Comité partage dès lors l'analyse de la Commission selon laquelle les perspectives de croissance de l'emploi dépendent de façon décisive de la capacité de l'Union de doper la croissance économique par des politiques macroéconomiques et industrielles, ainsi que par des politiques de l'innovation appropriées et de compléter la démarche par des politiques de l'emploi axées sur une reprise génératrice d'emplois. Le CESE redoute que bon nombre des propositions constructives présentées dans le cadre du paquet emploi ne soient irréalisables si l'UE poursuit sans répit sa stratégie d'austérité. De même, le CESE craint que les mesures proposées ne permettent pas à elles seules d'atteindre les objectifs formulés dans la stratégie de l'UE pour l'emploi. En février 2012 déjà, le Comité avait réclamé un pacte d'investissement social permettant de surmonter durablement les crises et d'investir dans l'avenir (6). Dans ce contexte, il se félicite qu'en adoptant son "paquet emploi", la Commission rappelle l'obligation de viser le plein emploi et la cohésion sociale à laquelle l'UE est tenue en vertu de l'article 3 du traité.

4. Propositions destinées à renforcer la stratégie européenne pour l'emploi

4.1 Ouvrir des perspectives aux jeunes

4.1.1 Dans son rapport sur les tendances mondiales de l'emploi des jeunes pour l'année 2012 publié tout récemment, en mai 2012, l'Organisation internationale du travail met en garde contre le risque d'émergence d'une "génération perdue". Il conviendrait par conséquent que la priorité absolue des gouvernements réside dans une politique active du marché du travail et de l'emploi en faveur de la jeunesse. Dans cet esprit, le Comité salue le projet de mettre en pratique la garantie pour la jeunesse. Cette ambition ne pourra toutefois pas être réalisée à l'aide des

(1) JO C 143 du 22.5.2012, p. 23.

(2) JO C 306 du 16.12.2009, p. 70.

(3) Communiqué de presse 138/2012 d'Eurostat, 1.10.2012

(4) Communiqué de presse 138/2012 d'Eurostat, 1.10.2012

(5) SWD (2012) 90 final, p.10 ss

(6) Voir la note de bas de page n°2.

seules ressources non utilisées du FSE. Le CESE recommande par conséquent d'octroyer un soutien transitoire aux pays particulièrement en difficulté, sachant qu'il leur manque généralement les ressources financières nécessaires pour mener la politique active de l'emploi qui s'impose, notamment dans la perspective d'une mise en œuvre contraignante de la garantie pour la jeunesse. Si les ressources du FSE ne permettent pas de mener à bien cette démarche, il conviendra de déployer des fonds européens supplémentaires (Fonds de solidarité pour la jeunesse) pour la financer. Si des milliards ont pu être débloqués pour venir en aide aux banques, il devrait aussi être possible de réunir ces fonds, notamment grâce à l'instauration d'une taxe sur les transactions financières, prônée depuis longtemps par le Comité.

4.1.2 La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) a analysé les forces et les faiblesses des garanties pour la jeunesse (7). Elles constituent une mesure importante, applicable à court terme, pour empêcher l'exclusion des jeunes, mais s'avèrent cependant moins efficaces chez certains groupes cibles spécifiques comme les jeunes "qu'il est difficile d'aider" ("hard-to-help"). Elles ne permettent pas non plus de résoudre les problèmes structurels (des lacunes dans les systèmes d'éducation ou de formation professionnelle, par exemple).

4.1.3 Le moment choisi pour intervenir est également crucial. Le CESE juge qu'une intervention après trois mois est trop tardive. Dans l'idéal, la garantie pour la jeunesse devrait entrer en jeu aussitôt que possible, c'est-à-dire dès après l'inscription auprès de l'agence pour l'emploi. En effet, une transition ratée nuit à l'économie et laisse des cicatrices pour toute la vie. Le Comité recommande d'étendre les garanties pour la jeunesse aux jeunes adultes de 25 à 29 ans. Il y a lieu de formuler des mesures concrètes en la matière dans le cadre des plans nationaux de réforme. À cette fin, il sera nécessaire, dans plusieurs pays, de renforcer les aides spécifiques garanties par les services de l'emploi, en accordant davantage d'attention aux groupes défavorisés.

4.1.4 Il importe de combler l'écart entre les besoins du marché du travail, l'éducation et les attentes des jeunes. Une des clés pour y parvenir est de fournir des incitations et un soutien au développement de programmes d'apprentissage de grande qualité. Le Comité juge important d'associer étroitement les partenaires sociaux des États membres à la mise au point desdits programmes. Il plaide pour un meilleur échange d'expériences et préconise que les programmes d'apprentissage soient soutenus par le FSE. En ce qui concerne la formation en alternance, il est nécessaire de promouvoir l'échange de bonnes pratiques, de dégager les fonds nécessaires au démarrage du système et d'élaborer un cadre de qualité. Il conviendrait de prévoir des incitations pour accompagner l'application de la charte de qualité proposée pour les apprentissages et les stages.

4.2 *L'amélioration des qualifications renforce la compétitivité et crée de nouvelles perspectives*

4.2.1 Il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre les qualifications de base, professionnelles et universitaires. En effet, une évolution positive et durable de l'emploi ne peut exclusivement reposer sur les qualifications acquises dans l'enseignement supérieur universitaire. Il est également essentiel d'acquérir des compétences cognitives et universelles, et non uniquement des qualifications supérieures formelles. Les compétences transversales et les compétences en matière de communication seront

encore plus demandées à l'avenir. Le CESE soutient les efforts visant à assurer une meilleure reconnaissance des qualifications grâce à la validation des compétences acquises en dehors du système éducatif formel, eu égard, notamment, à la récente proposition de recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel (8). Il convient de renforcer la mise en œuvre du cadre européen des certifications à l'échelon national.

4.3 *Qualité de l'offre et de la demande sur le marché du travail*

4.3.1 Le Comité se félicite que la Commission aborde non seulement l'offre de main-d'œuvre, mais se penche également de plus près sur la dimension de la demande. Les entreprises d'Europe jouent un rôle décisif dans la sortie de la crise du marché de l'emploi. Les petites et moyennes entreprises en particulier affichent ces dernières années un bilan de recrutement positif. Il est par conséquent essentiel d'améliorer l'accès des PME aux capitaux et de réduire de 25 % les coûts de démarrage d'une activité économique. Des efforts sont consentis à l'heure actuelle pour réduire la charge administrative pesant sur les entreprises. La Commission estime que cette démarche pourrait avoir une incidence économique considérable sur l'économie européenne, se traduisant par une hausse du PIB d'environ 1,5 %, soit de quelque 150 milliards d'euros, sans pour autant porter atteinte à la protection des salariés. Les entreprises sociales et les organisations de la société civile peuvent elles aussi contribuer à la progression de l'emploi, comme l'a souligné maintes fois le CESE dans plusieurs de ses avis (9). Un avis d'initiative récent de la CCMI (10) indiquait par ailleurs que les coopératives, en particulier les coopératives de travailleurs, préservaient davantage d'emplois même en temps de crise, en réduisant les bénéfices afin de protéger ceux-ci.

4.3.2 Dans une économie de la connaissance, il est impératif d'investir de manière adéquate dans la qualification des travailleurs si l'on veut obtenir une compétitivité durable. En vue de stimuler la demande, en la matière, la hausse des rémunérations et les prestations complémentaires peuvent s'avérer des mesures utiles dans le cas de certains groupes cibles (p.ex. pour les chômeurs de longue durée).

4.3.3 Le CESE accueille favorablement la suggestion relative aux "agences de gestion des transitions". Compte tenu en particulier de l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée, il ne s'agit toutefois pas de se limiter aux services de placement. Il est nécessaire d'offrir un large éventail de services permettant de lever les obstacles au placement et d'assurer une (ré)insertion rapide sur le marché de l'emploi, en particulier à l'échelon local, en proposant par exemple des programmes de formation professionnelle et continue. La stratégie d'"inclusion active" que la Commission s'est fixé en octobre 2008 (11) vise non seulement à garantir des ressources adéquates et à promouvoir des marchés du travail inclusifs, mais également à favoriser l'accès à des services qui permettent un accompagnement qualitatif personnalisé destiné à aider le demandeur à décrocher un emploi correspondant à ses aspirations et à ses capacités professionnelles. Dans l'optique d'une stratégie du marché du travail centrée sur la personne, il est dès lors indispensable de mettre les services susmentionnés en réseau et de concevoir une offre de services intégrée, démarche qu'il conviendrait d'appuyer par un renforcement du principe de partenariat, notamment dans le cadre du FSE.

(8) COM(2012)485 final

(9) JO C 229 du 31.7.2012, p. 44.

(10) JO C 191 du 29.6.2012, p. 24.

(11) C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FR:PDF>

(7) Eurofound, "Youth Guaranties: Experiences from Finland and Sweden" [Les garanties pour la jeunesse: les expériences de la Finlande et de la Suède], 2012

4.3.4 En raison de la crise, la demande de main-d'œuvre ne cesse de stagner et cette situation conduit à une augmentation du chômage de longue durée. Ce dernier provoque à son tour de graves difficultés s'agissant du placement sur le marché du travail et il a également pour conséquence une hausse de la pauvreté en raison de la perte du contact avec le marché du travail. Le CESE recommande aux États membres de veiller tout particulièrement à créer des marchés intermédiaires inclusifs de l'emploi, afin de financer, à l'aide de fonds publics, un nombre approprié d'emplois adaptés, de manière à ce que les chômeurs de longue durée maintiennent le contact avec le monde du travail et accroissent leurs connaissances. De cette manière, l'on empêche la croissance de la pauvreté, résultant précisément de cette perte de contact avec le marché du travail, et l'on permet à ces travailleurs de passer aisément sur le marché ouvert de l'emploi, une fois la crise terminée.

4.3.5 L'objectif à long terme reste la mise en place d'un marché européen du travail. Le CESE salue les propositions visant à supprimer les entraves à la libre circulation des travailleurs. Il est essentiel d'améliorer les conditions-cadres relatives à une mobilité équilibrée⁽¹²⁾. La mobilité ne doit en aucun cas entraîner le dépeuplement de certaines régions. Il conviendrait plutôt d'aider les régions plus pauvres à rattraper leur retard en veillant à un partage solidaire des risques.

4.4 Flexibilité et sécurité

4.4.1 Le Comité s'est exprimé à maintes reprises sur la flexibilité. Il se félicite que les expériences de gestion de la crise aient amené à élargir l'approche en la matière. Jusqu'à présent, l'amélioration de la flexibilité interne n'a pas reçu toute l'attention qu'elle méritait lors des débats relatifs à la flexibilité. Le travail à durée déterminée et le temps partiel permettent des transitions à court terme et peuvent parfois s'avérer nécessaires pour faciliter la transition de groupes particulièrement défavorisés vers le premier marché de l'emploi. Cependant, l'insécurité professionnelle qui y est associée ne peut être que transitoire et doit être couverte sur le plan social. Le CESE s'oppose aux propositions implicites que comporte la communication en faveur d'un "contrat de travail uniforme". En lieu et place, il recommande de lutter plus fermement contre l'emploi précaire et de présenter des propositions quant aux moyens de favoriser le retour à des relations de travail normales.

4.5 Soutien de la demande et équité

4.5.1 Au niveau macroéconomique, l'équilibre entre une augmentation satisfaisante de la demande et le maintien de la compétitivité des prix doit être garanti⁽¹³⁾. Ces questions font déjà l'objet d'échanges de vues dans le cadre du dialogue sur la politique macroéconomique, tant au niveau technique que politique. Comme le signale la Commission à la page 25, il convient de toujours respecter et préserver, dans ce domaine, l'autonomie des partenaires sociaux, et ce dans le strict respect de l'article 153, paragraphe 5 du TFUE. Le Comité s'oppose à la proposition de mettre en place un nouveau dialogue tripartite européen sur les rémunérations. Il recommande plutôt de réformer et de renforcer, là où cette action se justifie, les structures existantes, à savoir le sommet social tripartite et le comité du dialogue macroéconomique et du dialogue social, afin de

garantir une participation efficace et équilibrée des partenaires sociaux, des ministres du travail et des affaires sociales et des ministres des finances et de l'économie.

4.5.2 Le Comité se réjouit que la Commission aborde la question des salaires minimaux et de la qualité d'emplois décents. Les salaires minimaux jouent un rôle important dans la prévention du dumping salarial, en particulier là où aucune convention collective n'impose de plancher salarial. Il désapprouve néanmoins que le salaire minimal soit assimilé à une rémunération décente. Tout salaire minimal ne représente pas en soi une rémunération décente, seuls des salaires minimaux adéquats garantissent des retraites adéquates. Il convient de tenir compte en principe de la complexité des différents systèmes nationaux de détermination des salaires.

4.5.3 Le CESE s'est prononcé il y a un certain temps déjà en faveur de l'élargissement de l'assiette relative au financement des systèmes de sécurité sociale. À cet égard, il constate avec satisfaction que la Commission évoque, dans son paquet pour l'emploi, l'option consistant, pour réduire la pression fiscale sur le travail sans incidence budgétaire, à se réorienter vers les taxes environnementales, les impôts sur la consommation ou les impôts fonciers, moyennant un suivi des effets redistributifs. Pour consolider les budgets et étayer la viabilité de la société et de l'économie par une politique adéquate en matière d'emploi et de qualifications, il ne suffit pas d'être attentif aux dépenses: il faut aussi améliorer les recettes et les utiliser de manière plus performante.

4.6 Propositions relatives à la nouvelle gouvernance

4.6.1 Les propositions relatives à la nouvelle gouvernance constituent la pièce maîtresse de la communication. En la matière, le document propose de nouvelles orientations clés et lance des pistes pour redonner davantage d'importance et d'élan à la politique de l'emploi dans le cadre du semestre européen. Le Comité y est très favorable, sachant que celle-ci a sensiblement perdu de son poids à mesure que se succédaient l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, la définition des objectifs pour 2020 et enfin, l'introduction de la nouvelle gouvernance dans le cadre du semestre européen. Aussi le CESE réclame-t-il une évaluation rapide du semestre européen et une association accrue et plus précoce des partenaires sociaux et de la société civile.

4.6.2 Alors que le semestre européen couvre un bref intervalle de temps, les objectifs de la politique de l'emploi s'inscrivent dans une perspective à moyen terme. Le 21 octobre 2010, le Conseil a décidé de laisser les lignes directrices pour l'emploi en l'état jusqu'en 2014. En 2011, le CESE a déploré que les lignes directrices de 2010

— ne reflétaient pas suffisamment la nécessité de considérer la lutte contre le chômage comme une priorité absolue;

— affaiblissaient notablement l'approche européenne;

— ne prévoyaient pas d'objectifs mesurables de l'UE pour différents groupes cibles;

⁽¹²⁾ JO C 228 du 22.09.2009, p. 14.

⁽¹³⁾ Voir la note de bas de page n°3;

— ne contenaient aucune indication concrète au sujet de la qualité des emplois ⁽¹⁴⁾.

4.6.3 Le Comité salue les propositions relatives à l'instauration d'un système de comparaison et d'un tableau de bord pour suivre l'avancement des plans nationaux pour l'emploi. Il conviendrait d'associer les partenaires sociaux européens à la conception de ce système et à la définition des critères de référence du tableau de bord. En outre, ils devraient être consultés à un stade précoce des préparatifs de l'examen annuel de la croissance, au moment de définir les grandes priorités stratégiques dans le domaine de l'emploi, et d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer les lignes directrices pour l'emploi. Eu égard à la nécessité évoquée ci-avant d'assurer des services intégrés et personnalisés, il serait souhaitable que les indicateurs intègrent un paramètre lié au groupe cible et tiennent compte des réalités régionales.

4.6.4 De surcroît, le CESE demande de veiller à une juste concordance entre l'évaluation comparative des politiques de l'emploi et la procédure afférente au tableau de bord en cas de déséquilibres macroéconomiques excessifs.

4.6.5 Le Comité soutient toutes les initiatives que lance le paquet emploi en vue de redonner aux défis, aux objectifs et aux avancées actuels de la politique de l'emploi une visibilité nouvelle, un caractère plus contraignant et une plus grande clarté, et de parvenir à un meilleur équilibre entre la politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale. En outre, ces mesures doivent être de nature à favoriser les objectifs de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Une critique peut néanmoins être exprimée concernant le fait que le paquet emploi ne se penche pas assez sur la promotion de l'emploi des femmes et n'intègre pas de manière suffisante la question de l'égalité des sexes prônée par ailleurs par la Commission.

4.7 *Les perspectives de croissance proposées en matière d'emploi*

4.7.1 Les documents qui accompagnent la communication de la Commission reconnaissent que l'économie verte recèle un potentiel particulier en matière de croissance de l'emploi. Ce potentiel dépend toutefois sensiblement de la législation des différents États membres sur la gestion des comportements dans le domaine de la protection de l'environnement. Contrairement à d'autres secteurs de croissance comme les technologies de l'information et de la communication, la croissance de l'économie verte est moins pilotée par des intérêts purement économiques que par des intérêts politiques, le délai d'amortissement des investissements étant plus long dans ce secteur. Aussi des incitants clairs sont-ils indispensables en matière de politique environnementale. Par ailleurs, ces incitants devraient permettre d'effectuer des planifications à long terme et réduire les incertitudes liées à une modification éventuelle de la politique environnementale. Une mise en œuvre efficace requiert impérativement une coordination et une coopération étroites entre les politiques environnementales et économiques. Cette coopération ne peut toutefois être détournée de son objectif. À cet égard, l'extension de la notion d'emplois verts à des contrats de travail financés par la fiscalité verte suscite des réserves. ⁽¹⁵⁾ En effet, en se fondant sur cette définition, l'on ne tient plus compte du contenu de l'activité, qui est un critère déterminant pour qualifier un emploi d'emploi vert – en admettant qu'une définition soit déjà disponible en la matière ⁽¹⁶⁾.

4.7.2 Le potentiel d'emplois de l'économie verte est en outre soumis aux fluctuations économiques, et les secteurs concernés sont sujets à l'instabilité. C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, le passage à une économie verte se traduira également par des pertes d'emplois dans les secteurs industriels traditionnels. Ces pertes d'emplois doivent être atténuées pour être socialement supportables et l'aptitude au travail des travailleurs concernés soutenue par des requalifications. Comme le souligne la Commission européenne dans son document sur la croissance verte ⁽¹⁷⁾, l'écologisation de l'économie pourrait stimuler la demande de main-d'œuvre hautement, moyennement ou faiblement qualifiée. En somme, on en arrive à des effets de substitution, ce qui amène le Comité à douter que le bilan en matière d'emploi soit réellement aussi positif que la Commission ne le suppose. En outre, certains secteurs de la technologie verte sont susceptibles de connaître une forte croissance à court terme (p.ex. la construction) alors que l'on peut s'attendre à ce que les emplois à long terme se développent plutôt dans des activités qui requièrent un niveau de qualification élevé. Les travailleurs concernés ont eux aussi besoin d'une couverture sociale adéquate et les transitions professionnelles doivent être conçues de manière durable.

4.7.3 Le caractère durable du potentiel d'emplois que recèle l'économie verte est de surcroît fortement influencé par les structures de qualification. Selon une étude effectuée dans neuf États membres ⁽¹⁸⁾, la croissance de l'emploi dans ce secteur concerne plutôt les activités nécessitant un niveau de qualifications élevé. Dans le même temps, l'offre de formations afférentes est encore très fragmentée. Afin de pouvoir optimiser les structures de formation relatives aux emplois verts, une concertation régulière doit être menée entre les partenaires sociaux et les organismes proposant des formations. Quoi qu'il en soit, les ambitions en matière de politique environnementale jouent également un rôle essentiel dans l'aspect "formation" de l'économie verte, dans la mesure où elles orientent la demande de qualifications. La recherche et le développement qui associent cerveaux et capital-risque manquent à l'Europe qui n'a toujours pas su créer sa propre Silicon Valley. Or les emplois industriels dépendent de la fabrication des applications. À titre général, la communication de la Commission fait l'impasse sur le moteur que constitue la R&D. Un des secteurs offrant des possibilités aux entreprises de production, comme aux services privés et d'intérêt général, est le secteur du bien vieillir au sens large avec les TIC, pour rester actifs, connectés, mobiles, inclus, en bonne santé, aidés (bientôt 30 % de nos sociétés) ⁽¹⁹⁾. L'exemple de l'Asie (Chine, Japon) est à considérer. La mise en place rapide de la reconnaissance et de la protection des droits des utilisateurs ferait gagner du temps et augmenterait le taux d'emplois.

4.7.4 Le CESE a déjà indiqué dans l'un de ses avis ⁽²⁰⁾ que l'on pouvait escompter, s'agissant des énergies renouvelables, une incidence nette d'environ 410 000 nouveaux emplois et une impulsion de croissance représentant 0,24 % de la performance économique par rapport au niveau de 2005 si l'objectif de porter la part des énergies renouvelables à 20 % d'ici 2020 est atteint.

⁽¹⁴⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 94.

⁽¹⁵⁾ SWD(2012) 92 final

⁽¹⁶⁾ Voir par exemple la définition du PNUE, selon laquelle est verte toute activité dont le contenu contribue à protéger ou à régénérer la qualité de l'environnement

⁽¹⁷⁾ SWD(2012) 92 final

⁽¹⁸⁾ Note d'information du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP), "Une stratégie pour les compétences vertes?", février 2012

⁽¹⁹⁾ CESE, audition du 11 septembre 2012 sur le thème "TIC et vieillissement actif".

⁽²⁰⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 1.

4.7.5 Les technologies de l'information et de la communication sont un autre secteur que la Commission considère comme porteur de croissance. Il s'agit d'un secteur très hétérogène qui va de la programmation technique pure et simple à la fourniture de conseils en passant par la prestation de services chez le client. Son orientation technique et son rythme d'innovation soutenu en font un secteur à forte intensité de connaissances qui soumet dès lors les travailleurs à des exigences élevées. Pour cette raison, mais aussi parce que la demi-vie du savoir est réduite, la politique de formation, la formation en entreprise et la volonté de chaque individu d'apprendre revêtent une grande importance dans ce secteur également. La plupart du temps, une grande flexibilité sur le plan géographique et des horaires est exigée des travailleurs concernés. Aussi convient-il de mettre en place des stratégies dans le cadre d'une politique du personnel qui tient compte des différentes phases de la vie pour que les entreprises puissent s'attacher les travailleurs à long terme. De plus, il n'est pas rare que les travailleurs de ce secteur présentent un risque élevé de troubles psychiques et de pathologies mentales.

4.7.6 Dans le secteur de la santé et des soins, notamment dans l'économie des seniors, le vieillissement de la population rend la demande relativement prévisible. La notion d'emploi généré par les seniors recouvre la création de nouveaux emplois du fait de l'adaptation de la structure de production aux besoins d'une population vieillissante. Les secteurs les plus importants pour l'emploi généré par les seniors sont ceux de la santé et des soins de longue durée, qui requièrent une main-d'œuvre importante et pour lesquels la demande de la part d'une population vieillissante est très forte. À l'heure actuelle, toutefois, l'offre de travailleurs jeunes et qualifiés diminue. Bien que les secteurs de la santé et des soins soient des éléments centraux de la création de valeur d'une économie, de nombreux contrats de travail, précisément dans le secteur des services aux personnes, ne sont pas suffisamment attrayants, car ils concernent des emplois à durée limitée et faiblement rémunérés. À cela vient s'ajouter un autre problème, la pénibilité physique importante, qui oblige un grand nombre de travailleurs à quitter prématurément la vie professionnelle. L'on ne peut toutefois garantir des produits et services de qualité à long terme que si l'on propose des contrats de travail de même qualité. Des mesures ciblant le domaine de la santé et visant à améliorer les systèmes de soins et de prise en charge (soins de longue durée), en particulier dans la sphère domestique, permettraient de créer un grand nombre d'emplois. Ici encore, la promotion des investissements propres à soutenir le développement des entreprises inclusives et sociales dans ce secteur ouvrirait de multiples possibilités.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le Président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne»

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Rapporteur: **José María ZUFIAUR**

Par lettre du 18 avril 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne"

COM(2012) 153 final.

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2012.

Lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

1. Résumé et recommandations

1.1 Le CESE considère que la mondialisation de l'économie – avec son corollaire, le développement des échanges commerciaux et des flux migratoires – exige d'aller plus loin dans le processus d'internationalisation de la législation sociale, de manière à ce que les citoyens en général et les travailleurs en particulier, qu'ils soient migrants ou sédentaires, et quelle que soit leur nationalité, ne soient pas lésés dans leurs droits et puissent bénéficier de ce que l'on pourrait appeler la *"mondialisation sociale"*. Les avantages et les inconvénients inhérents à cette situation concernent également les entreprises.

1.2 Le CESE approuve en conséquence la publication par la Commission européenne de la communication sur *"La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne"*. Cette communication met l'accent sur l'importance de mettre en œuvre à l'égard des pays tiers une stratégie commune de l'UE en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale, dans le respect des prérogatives nationales et en assurant la nécessaire coordination et compatibilité avec le droit de l'UE des conventions bilatérales de sécurité sociale conclues avec des pays tiers. Il plaide également pour le renforcement de la coopération entre les États membres, afin que ces derniers disposent des informations et des moyens nécessaires pour développer une politique de coordination internationale dans ce domaine. Enfin, il souligne que tant les entreprises que les ressortissants de pays tiers sont conscients que chaque État membre est doté de son propre système de sécurité sociale, ce qui peut soulever certaines difficultés lors de leur établissement dans l'Union européenne.

1.3 Le CESE exprime son appui à la demande exprimée dans la communication, qui préconise de conférer une dimension extérieure aux règles de coordination et de veiller à

la complémentarité entre les perspectives nationales et celle de l'Union, afin d'éviter l'apparition de déséquilibres, lacunes et vides juridiques.

1.4 Le CESE souligne le changement qualitatif que représente l'adoption des décisions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale avec le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, Israël, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Croatie. Il invite également le Conseil de l'Union européenne à poursuivre sur cette voie en ce qui concerne les propositions de décision en vue d'accords avec le Monténégro, Saint-Marin, l'Albanie et la Turquie.

1.5 Le CESE insiste sur l'opportunité d'étendre l'approche globale européenne au moyen d'accords de l'Union qui, dans le respect des prérogatives nationales, atténuent certains dysfonctionnements induits par les approches nationales et offrent de meilleures possibilités à l'ensemble des États membres.

1.6 Le CESE invite le Conseil à donner mandat à la Commission européenne pour que, dans le cadre juridique des traités, elle poursuive les négociations en cours avec les puissances émergentes BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), les pays des Balkans et les voisins de l'Est de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres États dont un nombre important de citoyens travaillent sur le territoire de l'Union⁽¹⁾ et qu'elle conclue des accords internationaux en matière de sécurité sociale qui permettent de garantir la protection réciproque des citoyens de l'UE et des ressortissants des pays tiers signataires. En particulier, il rappelle la nécessité de protéger les ressortissants d'États qui, en raison de leur situation géopolitique et économique, ne sont pas considérés comme présentant une importance stratégique pour l'Union, ressortissants qui risquent de ce fait de compter parmi les plus défavorisés.

⁽¹⁾ Plus de 20 millions de ressortissants de pays tiers travaillent dans les différents États de l'Union.

1.7 L'Union peut compléter son action extérieure dans ce domaine en mettant en œuvre une politique multilatérale qui établisse des liens avec d'autres organisations internationales ou entités régionales supranationales. La convention ibéro-américaine de sécurité sociale, qui regroupe les pays d'Amérique latine, l'Espagne et le Portugal, représente un excellent exemple de cette coopération multirégionale. Le CESE appuie à cet égard les initiatives de la Commission européenne et de la présidence chilienne qui seront adoptées lors du prochain sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UE, de l'Amérique latine et des Caraïbes et qui visent à améliorer la coopération en matière de sécurité sociale entre ces deux parties.

1.8 S'agissant des accords d'association et de stabilisation conclus avec Israël, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le CESE invite les conseils d'association établis entre l'UE et les pays tiers concernés à achever les travaux en vue de l'adoption définitive des décisions sur la coordination des systèmes de sécurité sociale relevant desdits accords.

1.9 Le CESE émet le vœu que les accords d'association, commerciaux ou d'association économique existants ou futurs contiennent des clauses bilatérales en matière de sécurité sociale concernant notamment l'égalité de traitement, l'exportation des droits à pension et l'élimination de la double cotisation.

1.10 Le CESE propose que la coopération de l'UE en matière de sécurité sociale s'oriente plus particulièrement vers les États qui, désireux d'atteindre les objectifs proposés par l'initiative de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le "socle de protection sociale", nécessitent une aide pour atteindre les seuils fixés ou pour en relever le niveau. Cela permettra également l'adoption d'instruments bilatéraux de sécurité sociale fondés sur les principes d'égalité de traitement, de conservation des droits acquis, de maintien des droits en cours d'acquisition et de coopération administrative. Le règlement (CE) n° 883/2004 ⁽²⁾, ainsi que la convention 157 ⁽³⁾ et la recommandation 167 ⁽⁴⁾ de l'OIT, peuvent, moyennant les adaptations nécessaires, servir de modèle à cette fin.

1.11 Le CESE invite la Commission à assurer le suivi de toutes les conventions bilatérales en vigueur conclues par les États membres avec des pays tiers, en mettant périodiquement à jour un inventaire de ces instruments et en vérifiant que leur application est conforme aux principes de l'Union et à la jurisprudence en la matière.

2. Introduction

2.1 Le CESE sait qu'en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale, les États membres ont développé, par la voie de conventions internationales, des politiques bi- ou multilatérales avec des pays tiers. Cette approche peut toutefois présenter l'inconvénient d'être disparate et incomplète puisqu'elle est

souvent axée sur la protection exclusive des ressortissants des États signataires ou répond à des intérêts concrets qui ne sont pas toujours partagés par la totalité des États membres.

2.2 Le CESE estime qu'avec un tel ensemble de dispositions internationales bilatérales, dont on ne saurait nier l'importance, le risque est que les ressortissants de pays tiers ne jouissent pas tous des mêmes droits ou garanties au sein de l'UE. Il pourrait arriver que dans un État donné, les ressortissants de pays tiers ne puissent bénéficier de la sécurité sociale ou de l'exportation des droits à pension que s'il existe une convention bilatérale établissant le principe d'égalité de traitement. En conséquence, le ressortissant d'un État ayant conclu une convention bilatérale serait couvert par la sécurité sociale, tandis qu'un ressortissant d'un autre État n'ayant pas conclu une telle convention ne bénéficierait pas de ce droit, alors que tous deux travailleraient dans la même entreprise et appartiendraient à la même catégorie professionnelle. Il pourrait également arriver, du fait des différentes législations nationales en vigueur, qu'un ressortissant d'un pays tiers soit couvert dans un État membre et pas dans un autre, ce qui pourrait fausser la concurrence loyale entre les États. Ainsi, dans le premier cas de figure, le ressortissant d'un pays tiers verserait une cotisation, tandis que ce ne serait pas le cas dans la seconde hypothèse. Il en résulterait un avantage économique pour le deuxième État, qui économiserait les charges sociales. L'image d'une Europe conçue comme un espace d'égalité dont la discrimination est absente ou exclue en serait de ce fait ternie.

2.3 Cela irait également à l'encontre du principe défendu dans la directive sur le détachement des travailleurs, qui préconise que le travailleur détaché bénéficie du même traitement que le ressortissant d'un État membre.

2.4 Le CESE considère également que la dimension extérieure des règles de coordination doit permettre de défendre les droits des citoyens européens lorsqu'ils se trouvent en dehors du territoire de l'Union ou quand ils ont exercé ou exercent une activité dans des pays tiers.

2.5 Le CESE est d'avis que le principe de la conclusion par les différents États de l'Union de conventions bilatérales négociées séparément avec chacun des pays tiers est une initiative positive et louable mais insuffisante. Cela implique des efforts considérables, démesurés et disproportionnés qui ne seraient pas toujours couronnés de succès, sans compter que ces conventions pourraient avoir des contenus différents et parfois même contradictoires. Qui plus est, les négociations, notamment lorsqu'elles sont menées avec certains pays émergents très puissants et influents (tels que les BRIC), peuvent déboucher sur un déséquilibre des forces lorsque les États membres n'agissent pas de concert, en défendant des positions et des intérêts communs. C'est pourquoi il y aurait lieu d'examiner la possibilité que l'Union européenne en tant que telle puisse mener des négociations en matière de sécurité sociale avec des pays ou des associations de pays tiers et le cas échéant, de la mettre en application, conformément aux traités.

2.6 Le CESE estime que de tels instruments permettraient d'éviter, s'agissant notamment de travailleurs détachés ou déplacés, le double versement de cotisations sociales dans l'État d'emploi et dans l'État d'origine. Il convient de souligner à cet égard que l'élimination de la double cotisation réduit significativement

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Convention sur la mise en place d'un système international pour la conservation des droits en matière de sécurité sociale, Genève, 68^e session de la Conférence générale de l'OIT (21 juin 1982).

⁽⁴⁾ Recommandation sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, Genève, 69^e session de la Conférence générale de l'OIT (20 juin 1983).

les coûts, ce qui favorise la mobilité des travailleurs, la compétitivité des entreprises européennes à l'extérieur et parallèlement l'établissement sur le territoire de l'Union d'entreprises de pays tiers. Cela pourrait en outre être l'occasion d'établir une règle unique afin d'éviter l'application discrétionnaire et arbitraire, selon le cas, de la loi du lieu de travail ou de celle de l'État d'origine, et d'empêcher que le paiement des impôts et des cotisations sociales ne s'effectue pas dans le même État.

3. Observations générales

3.1 Le CESE a fait connaître sa position en ce qui concerne les règlements de coordination qui ont étendu le champ d'application personnel (nouvelles catégories de personnes) et matériel (nouvelles prestations) à l'échelon de l'UE. En outre, certains pays européens (Norvège, Islande, Liechtenstein et Suisse) n'appartenant pourtant pas à l'Union se voient appliquer ces règlements, qui ont servi de base et de modèle pour d'autres instruments multilatéraux. Le meilleur exemple en est la convention ibéro-américaine de sécurité sociale, que l'on peut considérer comme une véritable émanation des règles européennes de coordination. Le CESE considère dès lors que les règles de coordination internationale des États membres ou de l'Union devraient être inspirées et influencées par les grands principes et mécanismes du règlement (CE) n° 883/2004.

3.2 Le CESE souhaite rappeler que la législation sociale, et plus particulièrement les dispositions en matière de sécurité sociale, peuvent dépasser le cadre de l'espace géographique européen et s'appliquer en dehors de celui-ci. Dans cet esprit, des principes tels que l'égalité de traitement entre les travailleurs des États membres peuvent protéger le travailleur de l'UE et avoir des effets juridiques même en dehors du territoire de l'Union. De fait, les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans les affaires Boukhalfa, C-214/94, (travailleuse belge qui touchait un salaire inférieur à celui de ses collègues allemands au sein de la représentation consulaire allemande en Algérie), Hirardin, 112/75, Fiège, 110/73, Ziemann, C-247/96 et Van Roosmalen, 300/84 (reconnaissance, par la France et la Belgique respectivement, de périodes d'assurance accomplies en Algérie et au Congo belge, à tous les ressortissants de l'Union et pas seulement aux ressortissants français et belges) illustrent bien le fait que le principe de non-discrimination peut avoir une application extraterritoriale, même dans le cas de situations dépassant le cadre territorial de l'Union. Ce "pouvoir d'attraction" s'est en outre vu confirmé par les arrêts rendus dans les affaires Prodest, 237/83 et Aldewered, C-60/93, par lesquels la CJUE a reconnu le bien-fondé de l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 ⁽⁵⁾ dans des situations de déplacement temporaire de travailleurs de l'UE vers des pays tiers.

3.3 Le CESE se félicite de l'adoption des décisions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale dans le cadre des accords de stabilisation et d'association conclus avec Israël, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui définissent la position que devra adopter l'Union européenne au sein des conseils d'association. Ces instruments apportent un changement qualitatif à

la politique de l'Union en matière de sécurité sociale en instaurant et en réglementant à un niveau bilatéral (Union/État associé) le principe d'égalité de traitement et l'exportation des droits à pension. Des obligations et des droits réciproques sont ainsi établis, qui s'appliquent à la fois aux citoyens de l'Union qui travaillent ou ont travaillé dans l'un des pays concernés et aux ressortissants des États associés travaillant ou ayant travaillé sur le territoire de l'Union. Il ne s'agit plus de dispositions unilatérales à sens unique émanant de l'Union européenne, mais d'engagements internationaux comportant des avantages réciproques pour les deux parties signataires. De surcroît, ce type d'accords et les décisions d'application correspondantes permettent d'économiser les efforts en recueillant dans un acte juridique unique l'équivalent d'une multiplicité de conventions bilatérales.

3.4 Le CESE se félicite de l'initiative de l'OIT relative au "socle de protection sociale" qui, selon lui, ne doit pas être unique ou uniforme ni représenter un carcan pour le développement des systèmes de protection sociale, mais doit être considéré comme un seuil minimum appelé à être relevé. En effet, le "socle de protection sociale" doit constituer un défi permanent et en constante évolution, invitant à aller plus loin et à progresser, et ce dans le but bien précis d'offrir une protection totale aux travailleurs et aux citoyens.

3.5 Le CESE accueille également favorablement le fait que l'Union européenne se dote d'un mécanisme (groupe de travail) de coopération entre les États membres afin de partager des informations, de présenter les bonnes pratiques en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale, d'étudier la meilleure façon de rapprocher les politiques nationales et de l'Union et de garantir leur complémentarité, et enfin de définir les futures actions de l'UE vis-à-vis des pays tiers.

3.6 Le CESE soutient la nécessité de prendre en compte, dans ce processus visant à conférer une dimension extérieure aux règles de coordination, les organisations de la société civile et plus particulièrement les organisations de travailleurs et d'employeurs. Compte tenu de l'incidence de ces dispositions sur les relations sociales et de la diversité des catégories concernées, il apparaît souhaitable de tenir compte des propositions des interlocuteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Lors de la sixième rencontre de la société civile organisée UE-Amérique latine, qui s'est tenue à Madrid en mai 2010 à l'initiative du CESE, certaines revendications avaient été exprimées concernant la dimension extérieure de la sécurité sociale et la nécessité d'une meilleure coopération entre l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et l'UE, notamment avec ceux auxquels l'UE est liée par une association stratégique, comme le Brésil et le Mexique.

3.7 Le CESE tient également à mentionner la rencontre entre l'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes qui s'est tenue en mai 2010 à Alcalá de Henares au niveau des ministres et des hauts responsables de la sécurité sociale, qui peut être considérée comme le socle et le point de départ des efforts déployés par l'Union pour coordonner la dimension extérieure de la sécurité sociale et qui est à l'origine de la communication à l'examen.

⁽⁵⁾ Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149 du 5.7.1971, p. 2. EE chapitre 5, tome 1, p. 98-146).

3.8 Le CESE fait valoir l'opportunité de continuer de développer l'approche globale européenne au moyen d'accords conclus entre l'Union et d'autres États et organisations régionales, cette formule s'avérant plus appropriée et efficace que l'approche strictement nationale dans le cadre de laquelle les États membres agissent unilatéralement. À cet égard, il convient de mentionner à titre d'exemple la convention ibéro-américaine de sécurité sociale⁽⁶⁾. Le CESE souhaiterait à ce propos que l'organisation ibéro-américaine de sécurité sociale examine la possibilité que d'autres États membres de l'UE, en dehors du Portugal et de l'Espagne, puissent adhérer à l'avenir à cette convention, afin que des relations en matière de sécurité sociale puissent être établies avec différents États d'Amérique latine par le biais d'un seul acte de ratification, en évitant de la sorte une multiplicité de négociations et de conventions bilatérales.

4. Atouts et inconvénients de la situation actuelle

4.1 Il est nécessaire de développer une approche globale de l'Union en matière de sécurité sociale internationale, afin de compléter les politiques mises en œuvre par les États membres avec les pays tiers, faute de quoi il sera impossible de se conformer pleinement aux obligations imposées par la législation de l'UE. Ce constat est clairement corroboré par l'arrêt Gottardo, C-55/00, dans lequel la CJUE, conformément au principe d'égalité de traitement, étend le champ d'application personnel de toutes les conventions bilatérales conclues par un État de l'Union avec un pays tiers aux ressortissants de l'UE, et ce en dépit du fait que l'instrument juridique en question n'inclut dans son champ d'application personnel que les ressortissants des États signataires.

4.1.1 Cette décision de justice reconnaît dans le même temps que ledit arrêt ne lie que les États membres et non pas les pays tiers, à l'égard desquels la CJUE ne dispose d'aucune compétence. Cela démontre la difficulté de faire exécuter cette décision, dès lors que le pays tiers peut refuser d'étendre le champ d'application personnel de la convention à tous les ressortissants de l'UE et par conséquent d'établir des certificats, de reconnaître le droit à des prestations maladie ou simplement de communiquer des données concernant des personnes n'entrant pas dans le champ d'application personnel de la convention.

4.1.2 De ce point de vue, l'arrêt Gottardo a le mérite, tout en développant la dimension extérieure de la législation de l'UE, d'en révéler également les limites et les insuffisances, puisqu'il nécessite la coopération d'autres États ou d'autres organisations régionales supranationales.

4.1.3 Le CESE appelle en conséquence à engager un processus de réflexion sur la nécessité de développer une perspective conjointe de l'UE dans le domaine de la sécurité sociale internationale au moyen d'accords de l'Union ou de politiques de coopération mutuelle avec d'autres acteurs internationaux.

⁽⁶⁾ Convention multilatérale ibéro-américaine de sécurité sociale du 10 novembre 2007.

4.2 Le CESE évalue très positivement l'adoption du règlement (UE) 1231/2010⁽⁷⁾ qui étend les dispositions du règlement (CE) 883/2004 aux ressortissants de pays tiers. Il estime cependant qu'il subsiste des lacunes et des vides juridiques que la nouvelle approche visée dans la communication de la Commission entend précisément combler. En effet, ce règlement n'est d'application qu'en présence d'éléments transfrontaliers internes à l'UE. Par conséquent, le principe d'égalité de traitement prévu par ledit règlement ne s'applique en règle générale que lorsque le travailleur d'un pays tiers a exercé son activité dans plus d'un État membre. Il en résulte que la plupart des migrants de pays tiers ayant travaillé dans un seul État de l'Union n'entrent pas dans le champ d'application personnel du règlement (UE) n° 1231/2010. Cela signifie qu'ils ne disposent d'aucune garantie de la part de l'UE quant au respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination et dépendent des dispositions prévues en la matière par la législation nationale. Qui plus est, ce règlement ne prévoit pas la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans l'État d'origine du travailleur ni l'exportation des droits à pension vers cet État. Enfin, l'instrument de l'UE ne réclame ni n'exige la réciprocité pour les citoyens de l'Union, qui ne bénéficieront d'aucune contrepartie de la part des pays tiers.

4.3 Le CESE considère également qu'une avancée très importante a été accomplie en ce qui concerne la dimension extérieure de l'Union européenne grâce aux directives⁽⁸⁾ adoptées en matière de migration et aux propositions de la Commission actuellement examinées par le Conseil et le Parlement européen. En effet, les directives déjà adoptées étendent le principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, sous réserve de certaines restrictions ponctuelles, aux travailleurs migrants de pays tiers. Elles prévoient également l'exportabilité et la portabilité des droits à pension vers des pays tiers aux mêmes conditions que celles appliquées aux ressortissants de l'État membre considéré, sans qu'il y ait nécessité d'une convention ou d'un accord bilatéral. Il subsiste néanmoins des aspects non réglementés tels que la réciprocité, la totalisation des périodes d'assurance accomplies en dehors de l'Union ou l'exportation des droits à pension lorsque la législation d'un État n'accorde pas ce droit à ses propres ressortissants. Le CESE souhaite en outre, s'agissant de la protection sociale, que les directives en matière de migration déjà adoptées puissent servir de base générale, moyennant une adaptation aux différents cas de figure et aux différentes catégories couvertes, pour les directives actuellement en cours de négociation.

5. Concepts

5.1 **Coordination internationale en matière de sécurité sociale.** La coordination des systèmes de sécurité sociale a pour objet de protéger le travailleur qui a exercé son activité professionnelle dans deux ou plusieurs États et a été assujéti à

⁽⁷⁾ Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité (JO L 344 du 29.12.2010, p. 1).

⁽⁸⁾ Cf. notamment la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique (JO L 343 du 23.12.2011).

différents régimes de sécurité sociale. À cet effet, les États concluent des conventions avec d'autres États, lesquelles contiennent pour la plupart des clauses relatives à l'égalité de traitement, à l'unicité de la législation applicable, au maintien de l'affiliation et des droits en matière de sécurité sociale acquis auprès de l'État d'origine dans le cas de travailleurs détachés, à l'exportation des droits à pension et à la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans les États signataires. Le règlement (CE) n° 1408/71 et le règlement (CE) n° 883/2004 qui lui a succédé sont les instruments par lesquels l'Union établit les règles et modalités d'application régissant ces principes au sein de l'UE et qui servent également de base pour les accords conclus avec des pays tiers.

5.2 La perspective nationale de la dimension extérieure de la sécurité sociale a trait aux conventions conclues par un État membre avec des pays tiers et dont l'objet est d'offrir une couverture en matière de sécurité sociale aux travailleurs ayant exercé leur activité dans deux États. Dans certains cas, seuls les ressortissants des États signataires sont inclus dans le champ d'application personnel de ces conventions.

5.3 La perspective européenne de la dimension extérieure de la sécurité sociale prend en compte les intérêts de l'Union européenne dans son ensemble. Elle se réfère à la négociation d'accords entre l'UE et un ou plusieurs pays tiers ou à d'autres mesures destinées à garantir une protection en matière de sécurité sociale. Elle englobe en principe tous les citoyens européens.

5.4 Les accords d'association et/ou de stabilisation peuvent prévoir l'application du principe d'égalité de traitement et l'exportation des droits à pension et s'appliquent aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de l'État signataire. Ils sont mis à exécution par voie de décisions.

5.5 Les accords entre l'Union et des pays tiers en matière de sécurité sociale, pour l'instant inexistants, pourraient consister dans un premier temps à définir la législation applicable pour éviter la double cotisation, à prévoir l'exportation des droits à pension et enfin la totalisation des périodes d'assurance. Ces accords diffèreraient dans une large mesure des accords antérieurs, lesquels sont beaucoup plus généraux et ne traitent qu'accessoirement des questions relatives à la sécurité sociale.

5.6 Les accords d'association, commerciaux ou de partenariat économique régissent des matières économiques et commerciales, ou même des questions politiques, de développement durable et de coopération entre l'Union européenne et des pays ou régions extérieurs à l'Union. Certains d'entre eux comportent des clauses de sécurité sociale.

6. Exemples

6.1 Égalité de traitement et exportation des droits à pension

6.1.1 Travailleurs d'États de l'Union (A et B) qui exercent leur activité dans un pays tiers (C), dont la législation en matière de sécurité sociale ne prévoit pas l'affiliation des étrangers ni

l'exportation des droits à pension. L'État A a conclu une convention bilatérale qui prévoit l'égalité de traitement et la conservation des droits acquis (exportation des droits à pension). L'État B n'a conclu aucune convention avec l'État C. La situation des travailleurs des États A et B est totalement différente. Alors que le travailleur de l'État A peut bénéficier de la sécurité sociale de l'État C et, s'il accède à la pension, peut toucher celle-ci dans l'État A à son retour, le travailleur de l'État B n'aurait pas droit à la pension et, même si c'était le cas, il ne pourrait pas en bénéficier dans son pays d'origine. Il s'agit là d'un exemple de divergence de traitement, selon qu'une convention bilatérale a ou non été conclue, ce qui dépend généralement de l'intérêt que présente pour l'État C la négociation d'un tel accord avec l'un ou l'autre des États de l'Union. Face à cette situation, il serait beaucoup plus utile que l'Union négocie directement avec l'État C un accord en matière de sécurité sociale. Une autre possibilité consisterait à inclure dans des accords plus larges (régionaux, multilatéraux, de partenariat, etc.) un volet sur la sécurité sociale comportant des clauses relatives à l'égalité de traitement et à l'exportation des droits à pension.

6.1.2 Travailleurs des États de l'Union A et B détachés par leurs entreprises dans l'État C pour une durée de deux ans. La législation de ce dernier État exige le paiement de cotisations par les travailleurs exerçant leur activité sur son territoire. De plus, la législation des États A et B prévoit le paiement de cotisations pour les travailleurs détachés. L'État A a pour sa part conclu une convention bilatérale avec l'État C stipulant que les cotisations ne sont versées que dans l'État d'origine. Par contre, l'entreprise de l'État B devra acquitter une double cotisation, dans son propre État et dans l'État C. Dans ce dernier cas, l'entreprise dont les travailleurs ont été détachés, contrainte d'assumer des charges sociales plus élevées, perdra en compétitivité, ce qui pourrait être évité si c'était l'UE qui négociait directement la convention en matière de sécurité sociale avec ce pays tiers.

6.1.3 Travailleurs des pays tiers C et D qui travaillent dans l'État de l'Union A, lequel a conclu une convention en matière de sécurité sociale avec l'État C mais pas avec l'État D. La législation de l'État de l'Union ne prévoit pas le principe d'égalité de traitement ni l'exportation des droits à pension. Le statut des travailleurs des pays C et D n'est pas non plus couvert par un instrument législatif de l'Union (il peut par exemple s'agir de travailleurs saisonniers). Les travailleurs ne bénéficieront pas de la même protection (intégralité des droits pour le travailleur de l'État C et absence de droits pour celui de l'État D), ce qui signifie que le principe d'égalité de traitement ne sera pas pleinement appliqué. Ce ne serait pas le cas si l'Union négociait elle-même un accord de sécurité sociale avec l'État D.

6.1.4 Ressortissants du pays tiers C qui exercent leur activité dans les États de l'Union A et B. L'État A prévoit dans sa législation l'exportation des droits à pension ou bien a conclu avec l'État C une convention bilatérale prévoyant une telle exportation. Pas l'État B. Les deux travailleurs ont acquis des droits à pension dans l'État de l'Union où ils ont exercé leur activité et sont retournés dans leur pays. Celui qui a travaillé dans l'État A pourra toucher sa pension, tandis que celui qui a travaillé dans l'État B perdra ses droits à pension. Cela ne se produirait pas non plus s'il existait un accord de l'Union couvrant ces droits et d'autres en matière de sécurité sociale.

6.1.5 Ressortissants d'un pays tiers qui exercent leur activité dans les États de l'Union A et B. L'État A a inclus dans sa législation sociale le principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, tandis que l'État B n'applique pas ce principe. Dans le premier cas, le ressortissant du pays tiers paierait des cotisations, ce qui ne serait pas le cas dans la seconde hypothèse. Il en résulterait un avantage économique pour l'État B et l'image de l'UE en tant qu'espace d'égalité et de non-discrimination en serait atteinte. Un accord de l'Union réglerait la question dans ce cas de figure également.

6.2 **Réciprocité.** Ressortissant d'un pays tiers B qui travaille dans un État de l'Union A lequel, en vertu de sa législation interne en matière de sécurité sociale ou du droit de l'Union, reconnaît le principe d'égalité de traitement. Travailleur de l'État de l'Union A qui exerce son activité dans le pays tiers B, qui n'applique pas le principe de l'égalité de traitement. L'absence de toute obligation de réciprocité en ce qui concerne le principe d'égalité de traitement, que ce soit dans la législation nationale ou dans celle de l'Union, génère une inégalité flagrante. Un accord sur la sécurité sociale négocié par l'UE réglerait ce problème, en soumettant les parties prenantes à une obligation de réciprocité.

6.3 **Effets de l'arrêt Gottardo.** Ressortissant de l'État de l'Union A qui a travaillé dans l'État de l'Union B et dans le pays tiers C. Il existe entre les États B et C une convention bilatérale en matière de sécurité sociale s'appliquant uniquement aux ressortissants des États signataires. Par contre, il n'existe pas de convention bilatérale entre les États A et C. Le travailleur déclare avoir cotisé 8 ans dans l'État B et 10 ans dans l'État C. L'État B exige 15 années de cotisations pour pouvoir bénéficier de la pension de retraite. Conformément à l'arrêt Gottardo, l'État de l'Union B devrait totaliser les périodes d'assurance accomplies par le travailleur dans l'État C. Pour ce faire, il doit pouvoir coopérer avec l'État C et celui-ci doit notifier formellement les périodes accomplies. L'État C n'étant pas soumis à l'arrêt Gottardo, il peut refuser de se plier à cette requête. Par conséquent, cet arrêt n'est applicable qu'à la condition que l'État C fasse preuve de bonne volonté. Pour remédier à cette carence, il faudrait qu'il y ait coopération entre l'Union et les pays tiers concernant l'application de cet arrêt. Il faudrait également investir la Commission d'un rôle de suivi et de coordination afin que les conventions bilatérales négociées ou renégociées s'appliquent à l'ensemble des citoyens de l'Union.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)» et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage»

COM(2011) 838 final et COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Rapporteur général: **M. SIBIAN**

Le 25 juillet 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)"

et la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage"

COM(2011) 838 final et COM(2011) 839 final.

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Relations extérieures" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), de nommer M. SIBIAN rapporteur général, et a adopté le présent avis par 142 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations concernant la proposition de règlement relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)

1.1 Le CESE se félicite de la nouvelle approche adoptée dans le cadre de la proposition de règlement relatif à l'IAP II qui, en comparaison de l'instrument précédent, offre davantage de souplesse et prévoit un traitement plus équitable des pays bénéficiaires, dans la mesure où il ne fait pas de distinction entre le type d'aide disponible pour les pays candidats et les candidats potentiels.

1.2 Le CESE approuve la nouvelle stratégie proposée au titre du règlement relatif à l'IAP II, qui permet une aide taillée sur mesure pour chaque pays bénéficiaire. Des documents de stratégie pluriannuels globaux seront adoptés pour chaque pays en fonction de leurs besoins et calendriers spécifiques dans le cadre de leur préparation à l'adhésion à l'UE.

1.3 Le CESE estime qu'à la mi-parcours, il sera trop tard pour commencer à réviser les documents de stratégie et propose donc de fixer cette mi-parcours comme date limite de révision. Il importe de se concentrer sur la réalisation des objectifs; la flexibilité est dès lors essentielle. Le CESE recommande de procéder, avant les révisions à mi-parcours, à un réexamen annuel afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. Les rapports annuels de la Commission européenne sur les progrès réalisés pourraient constituer une base solide pour la révision et l'adaptation de la programmation en fonction des besoins des pays concernés.

1.4 Le CESE est favorable à l'objectif de la nouvelle proposition de règlement visant à simplifier et à réduire la charge administrative qu'implique la gestion de l'assistance financière. Toutefois, il émet des réserves quant à l'approche sectorielle de

l'affectation de l'aide. Il convient d'utiliser ce mécanisme avec discernement, en fonction de la situation spécifique de chaque pays bénéficiaire, en ne perdant pas de vue que l'aide de préadhésion sert à aider les pays candidats et les candidats potentiels à se préparer à une adhésion future. L'IAP offre aux pays concernés un "parcours d'essai" leur permettant de tester, préalablement à l'adhésion, leur capacité à remplir les exigences découlant de celle-ci, notamment en ce qui concerne la gestion des Fonds structurels, de cohésion et de développement agricole et rural. Par conséquent, une approche sectorielle ne devrait être utilisée que lorsque les règles et procédures appropriées sont en place (par exemple en ce qui concerne les marchés publics, les conflits d'intérêts, etc.) et que le plan de dépenses du budget de l'État prévoit une marge suffisante et ne s'étend pas que sur une seule année. L'approche sectorielle concerne habituellement des secteurs tels que la santé, l'enseignement, etc., alors que l'IAP cible également la lutte contre la corruption et le renforcement des capacités de l'administration publique, qui sont moins susceptibles de cadrer avec cette approche, car les organes bénéficiaires sont multiples et ne se limitent pas à une seule institution.

1.5 Le CESE se réjouit de l'accent mis par la nouvelle proposition de règlement sur le renforcement de la coordination et de la coopération, au niveau stratégique, avec d'autres bailleurs de fonds ainsi qu'avec d'autres institutions internationales et financières.

1.6 Le CESE approuve également la flexibilité prévue par le nouvel instrument, qui permet de transférer les ressources allouées d'un domaine d'intervention à un autre ainsi que les fonds d'une année à l'autre ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Lorsque le nouveau règlement financier le permet.

1.7 Le CESE souligne la nécessité de soutenir et de développer l'appropriation locale dans les phases de programmation et de mise en œuvre de l'IAP II. À cette fin, des mécanismes appropriés doivent être mis en place afin d'y associer les autorités nationales, les partenaires sociaux et la société civile et de renforcer leurs capacités. Leur participation devrait être encouragée à toutes les étapes de l'aide: conception et préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation. L'aide à apporter à la société civile devrait également passer par des organisations de soutien intermédiaires au niveau local et des centres de ressources nationaux.

1.8 Le processus d'élargissement requiert l'harmonisation du droit du travail et de la législation sociale des Balkans occidentaux avec l'acquis social de l'UE. L'IAP deviendra dès lors un catalyseur pour la promotion de l'inclusion sociale, de la cohésion sociale, du travail décent et des emplois de qualité dans la région.

2. Principaux éléments de la proposition de règlement relatif à l'IAP II

2.1 La proposition de règlement relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) définit le cadre législatif du nouvel instrument (IAP II), qui succédera à celui qui est en vigueur et expirera le 31 décembre 2013.

2.2 Le nouvel instrument de préadhésion se concentre sur la mise en œuvre de la politique d'élargissement et contribue ainsi à promouvoir la stabilité, la sécurité et la prospérité en Europe. Il apporte son soutien aux pays candidats ⁽²⁾ et aux candidats potentiels ⁽³⁾ dans le cadre de la préparation de leur adhésion à l'UE.

2.3 Eu égard au faible niveau de développement socioéconomique de ces pays (à l'exception de l'Islande) et étant donné qu'il convient de les préparer à affronter les enjeux planétaires et de les aider à s'adapter aux efforts entrepris par l'UE pour relever ces défis, il est évident que des investissements considérables et axés sur les résultats sont nécessaires pour rapprocher ces États des normes de l'UE. La proposition de règlement relatif à l'IAP II leur offre une aide technique et financière car ils ne peuvent assumer par leurs seuls moyens tous les efforts et les dépenses nécessaires pour pouvoir respecter les critères d'adhésion à l'UE.

2.4 Le montant financier de référence prévu par la proposition de règlement relatif à l'IAP II pour la période 2014-2020 est d'environ 14 milliards d'euros.

2.5 Le nouvel instrument est conçu de manière à garantir une plus grande flexibilité et à simplifier et réduire la charge administrative qu'implique la gestion de l'assistance financière.

2.6 La simplification impliquera une réorganisation de la structure en volets de l'IAP actuel, ce qui permettra de simplifier le cadre législatif et de garantir, pour l'aide dans chaque domaine d'action, un accès non différencié suivant les pays (qu'ils soient candidats ou candidats potentiels). Sur les cinq

volets de la version précédente de l'IAP, seuls deux (*Aide à la transition et renforcement des institutions* et *Coopération transfrontalière*) étaient accessibles aux candidats potentiels, alors que les trois autres étaient réservés aux pays candidats (*Développement régional*, *Développement des ressources humaines* et *Développement rural*).

3. Observations particulières sur la proposition de règlement relatif à l'IAP II

3.1 À côté de la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du meilleur respect des droits des minorités, de la promotion de l'égalité entre les sexes, de la non-discrimination, de la liberté de la presse et de la promotion des relations de bon voisinage, le CESE recommande vivement l'ajout, à l'article 2, paragraphe 1, lettre (a) ii), de la promotion des droits sociaux et de la protection des groupes vulnérables afin de souligner l'importance qu'il convient d'accorder à ces droits dans les pays bénéficiaires et de garantir ainsi le bon équilibre entre l'intégration sociale et le développement de la démocratie et de la société civile.

3.2 Par conséquent, les indicateurs proposés à l'article 2, paragraphe 2, devraient être adaptés afin qu'il soit dûment tenu compte de ces modifications. Il conviendrait donc d'ajouter à la proposition de règlement l'indicateur du niveau de développement de la société civile et de la capacité des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile, ainsi que celui du respect des droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables.

3.3 Le soutien dispensé au titre de l'IAP devrait contribuer à la lutte contre l'exclusion sociale et les disparités croissantes au sein de la société et favoriser l'accès aux fonds pour les groupes et régions socialement exclus et aux régions. Le CESE estime donc qu'il conviendrait d'ajouter à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, un indicateur supplémentaire lié à la justice sociale des stratégies de développement socioéconomique.

3.4 Le CESE est d'avis que tous les indicateurs devraient être à la fois qualitatifs et quantitatifs, et axés sur les résultats.

3.5 Le CESE considère également que l'amélioration du dialogue social et le soutien au développement des capacités des partenaires sociaux sont des objectifs prioritaires sur lesquels la proposition de règlement devrait insister davantage. Une simple mention du développement de la société civile et du dialogue social n'apparaît pas avoir suffisamment de force et de poids.

3.6 Dans la plupart des pays bénéficiaires, les partenaires sociaux sont trop peu développés ou doivent affronter d'énormes défis pour pouvoir jouer leur rôle, en particulier en ces temps de grave crise économique. Les associations d'entreprises devraient également être soutenues. Le CESE recommande donc vivement des investissements plus stratégiques pour encourager leur développement.

⁽²⁾ Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Islande, Monténégro, Serbie et Turquie.

⁽³⁾ Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo.

3.7 Le CESE prend acte de l'importance accordée par la proposition de règlement à la question de la coordination des bailleurs de fonds afin d'améliorer l'efficacité et le bon rendement de l'aide et d'éviter les doubles financements. Il souhaiterait toutefois que des mesures plus spécifiques puissent être adoptées pour veiller à ce que la coordination des bailleurs de fonds soit gérée efficacement au niveau tant des pays concernés que de l'UE.

4. Conclusions et recommandations concernant la proposition de règlement instituant un instrument européen de voisinage (IEV)

4.1 Le CESE accueille favorablement cette proposition de règlement, en particulier son approche différenciée ("more for more", "plus pour qui fait plus"), qui encourage les pays couverts par l'instrument⁽⁴⁾ à faire la démonstration de progrès durables sur la voie de la démocratie ainsi que le respect des droits de l'homme et du droit international.

4.2 Le CESE est favorable à la suggestion de faire de l'égalité de traitement entre hommes et femmes et de la lutte contre la discrimination un objectif transversal de toutes les actions entreprises dans le cadre du règlement proposé.

4.3 Le CESE recommande à la Commission européenne d'inclure dans la proposition de règlement le dispositif d'aide à la société civile pour les pays couverts par la politique européenne de voisinage et le Fonds européen pour la démocratie.

4.4 Le CESE est convaincu que l'objectif de partenariat avec les sociétés mis en évidence par cet instrument devrait se traduire par la participation des organisations de la société civile, y compris les partenaires sociaux et les collectivités régionales et locales, à toutes les phases du déroulement de l'aide. Le "Printemps arabe" a montré combien il importe de soutenir les mouvements citoyens dans les pays voisins de l'UE.

4.5 L'IEV devrait devenir un instrument flexible visant à améliorer la capacité des organisations de la société civile et à les mettre en mesure d'examiner les politiques publiques et de jouer un rôle majeur dans les processus de démocratisation.

4.6 Le CESE recommande la création de plates-formes de dialogue entre la société civile et le gouvernement dans les pays voisins de l'UE et souhaite apporter son aide à la Commission européenne et au Service européen d'aide extérieure en vue d'atteindre cet objectif.

4.7 Le CESE recommande que les délégations de l'UE répertorient l'ensemble des organisations de la société civile dans la région, ce relevé pouvant aider les institutions de l'UE à consolider les relations avec une société civile émergente.

4.8 Le CESE recommande également que le règlement relatif à l'IEV se concentre davantage sur le renforcement des capacités des institutions chargées de distribuer l'aide dans les pays partenaires, afin de garantir un bon niveau d'absorption et un degré élevé de transparence dans l'utilisation des fonds.

4.9 Le CESE estime que l'IEV devrait stimuler la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur, en particulier grâce à des échanges de jeunes et d'étudiants entre l'Union et ses voisins. Cet instrument devrait offrir des possibilités de mise en place de réseaux pour renforcer les capacités des ONG des pays voisins de l'UE qui sont actives dans le domaine de la jeunesse.

4.10 Le CESE recommande à la Commission d'utiliser cet instrument pour promouvoir une politique industrielle durable, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, ainsi que des stratégies visant à soutenir les PME, résoudre les problèmes du marché de l'emploi et améliorer les politiques sociales.

5. Principaux éléments de la proposition de règlement instituant un IEV

5.1 La politique européenne de voisinage (PEV) vise à établir un espace de prospérité et de bon voisinage aux frontières de l'UE.

5.2 Pendant la période 2014-2020, la réalisation des objectifs de la PEV continuera à bénéficier du soutien de l'UE par l'intermédiaire d'un instrument financier spécifique, l'instrument européen de voisinage (IEV), qui remplacera l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) créé en 2006.

5.3 L'IEV apportera un soutien plus appuyé aux partenaires qui s'engagent à bâtir des sociétés démocratiques et à entreprendre des réformes, conformément aux principes de différenciation et de responsabilité mutuelle.

5.4 La proposition de règlement instituant un IEV prévoit des dispositions de simplification de l'instrument à plusieurs égards, assurant un juste équilibre entre sa flexibilité et l'importance accordée aux objectifs stratégiques et aux domaines clés de coopération.

5.5 La proposition de règlement encourage la complémentarité, la cohérence et la simplification des domaines d'action prioritaires de l'UE, conformément à la stratégie Europe 2020, tout en restant axée sur les principaux objectifs de la PEV.

5.6 Le montant financier de référence prévu pour la mise en œuvre de la proposition de règlement instituant un IEV pour la période 2014-2020 est d'environ 18 milliards d'euros.

6. Observations particulières sur la proposition de règlement instituant un IEV

6.1 L'action extérieure menée par l'UE dans le cadre de cet instrument entend produire des effets qui se traduiraient par des changements concrets dans les pays partenaires. Cette incidence devrait, si possible, être surveillée au moyen d'un mécanisme adéquat et évaluée sur la base d'indicateurs prédéfinis, clairs,

⁽⁴⁾ Région euro-méditerranéenne et voisins de l'Est.

transparents et mesurables, spécifiques à chaque pays, c'est-à-dire des critères concrets, mesurables et réalisables qui permettraient d'évaluer si un pays respecte les valeurs démocratiques que l'UE souhaite promouvoir grâce à l'IEV.

6.2 Afin d'améliorer la mise en œuvre du principe de différenciation, une partie significative de l'enveloppe budgétaire globale prévue au titre de cet instrument pourrait être gardée en réserve et distribuée sous forme de primes pour soutenir plus fortement les pays partenaires ayant accompli des progrès s'agissant de l'établissement ou de la consolidation d'une démocratie approfondie et durable. Ce principe devrait en outre être appliqué de manière à ce que les groupes vulnérables de ces pays soient également pris en compte et ne pas entraîner de réductions de l'aide au développement octroyée à certains pays mais se traduire plutôt par une réorientation de cette aide, du gouvernement vers la société civile.

6.3 Les délégations de l'UE devraient également obtenir un rôle accru dans la coopération avec d'autres bailleurs de fonds

internationaux. Les documents visés à l'article 7, paragraphes 1 et 2, devraient contenir des informations détaillées et à jour sur les bailleurs de fonds et décrire les mesures à prendre pour renforcer la coordination entre les bailleurs de fonds, en particulier entre l'Union et les États membres.

6.4 Selon la proposition de règlement, l'Union s'est engagée à promouvoir, dans ses relations avec ses partenaires au niveau mondial, le travail décent ainsi que la ratification et la mise en œuvre effective des normes de travail internationalement reconnues. Il conviendrait d'insister également sur l'élimination du travail des enfants et l'importance des accords environnementaux multilatéraux.

6.5 La proposition de règlement devrait aussi être plus explicite en ce qui concerne le renforcement de la responsabilité nationale et la mise en place d'un mécanisme institutionnalisé de consultation et de contrôle avec les organisations de la société civile, les partenaires environnementaux et sociaux et les autres acteurs non étatiques.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde»

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Rapporteur général: **M. IULIANO**

Le 25 juillet 2012, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde"

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Relations extérieures", de préparer les travaux du Comité en la matière.

Vu la nature urgente des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012), de nommer M. IULIANO rapporteur général, et a adopté le présent avis par 152 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la large gamme de droits couverts par les amendements du Parlement européen, plus particulièrement en ce qui concerne l'égalité homme-femme, les droits des migrants, la nécessité d'assurer l'inclusion des personnes handicapées et les droits des minorités.

1.2 Le CESE souscrit à la référence faite à l'approche holistique que l'Union devrait adopter lorsqu'il est question des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris leur indivisibilité⁽¹⁾. Dans ce contexte, le CESE demande qu'une plus grande importance soit accordée aux droits économiques, sociaux et culturels, la protection des normes du travail consacrées par les conventions de l'OIT étant plus que jamais un pilier essentiel du développement de la démocratie.

1.3 Le CESE soutient l'inclusion du droit de travailler et de bénéficier de conditions de travail équitables et satisfaisantes, y compris la création et l'adhésion à des syndicats oeuvrant à la promotion des normes du travail fondamentales et de la responsabilité sociale des entreprises⁽²⁾. S'agissant de ce dernier point, il conviendrait de faire explicitement référence aux principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁽³⁾. Le CESE soutient par ailleurs la promotion du droit à la libre entreprise.

1.4 Dans le contexte ainsi tracé, la liberté d'association et la négociation collective devraient être mentionnées explicitement,

⁽¹⁾ Voir la position de négociation du Parlement européen sur la "Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde", commission des affaires étrangères, rapporteur: Alexander Graf LAMBSDORFF, paragraphe 6.

⁽²⁾ Voir position de négociation du PE, Article 2, paragraphe 1, point b), alinéa ix).

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

de même que le soutien des partenaires sociaux et du dialogue social en vue de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

1.5 Le CESE se réjouit qu'une importance accrue soit accordée à l'émergence d'une société civile indépendante, élément qui contribuera au processus de démocratisation et de bonne gouvernance, y compris la responsabilité nationale⁽⁴⁾. Le règlement à l'examen devrait dès lors accorder la priorité au rôle des organisations de la société civile (OSC) et le renforcer (aux niveaux national, régional et international), y compris en les associant directement au dialogue politique tout au long du processus de programmation⁽⁵⁾.

1.6 Le CESE souscrit à la nécessité de renforcer la capacité des délégations de l'UE dans les pays partenaires, dans la mesure où elles ont de plus en plus besoin de disposer d'une expertise pertinente en matière de promotion des droits de l'homme et de la démocratie et de se familiariser avec la question du développement de la société civile⁽⁶⁾. En outre, le rôle de ces délégations est crucial pour assurer la cohérence avec les autres instruments de l'UE pour l'action extérieure, comme l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) ou le Fonds européen de développement (FED en ce qui concerne le soutien national apporté à la société civile.

1.7 Le CESE s'associe à l'appel en faveur de procédures plus souples qui devraient être suffisamment accessibles pour les bénéficiaires et contribuer à réduire la charge administrative (en particulier dans des situations d'urgence)⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Voir position de négociation du PE, paragraphe 9.

⁽⁵⁾ Voir position de négociation du PE, paragraphe 11a.

⁽⁶⁾ Voir position de négociation du PE, paragraphe 15a.

⁽⁷⁾ Voir position de négociation du PE, paragraphe 16d.

1.8 Enfin, le CESE rappelle qu'il doit être associé également à la programmation de l'instrument, en particulier à la programmation de la stratégie annuelle et pluriannuelle ainsi qu'à la révision et à l'évaluation à mi-parcours.

2. Contexte

2.1 Consulté par le Conseil sur la "Proposition de règlement instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde" ⁽⁸⁾ présentée par la Commission européenne, le CESE a élaboré le présent avis.

2.2 La proposition de règlement est actuellement examinée par le Parlement européen (PE) ⁽⁹⁾ dans le cadre de la procédure de codécision (première lecture).

2.3 Le PE a déjà proposé plusieurs amendements, qui feront l'objet de négociations avec le Conseil. Le règlement à l'examen doit être adopté fin 2013 et entrera en vigueur dès 2014.

2.4 Le règlement remplacera la base juridique actuelle de l'instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits humains (IEDDH) ⁽¹⁰⁾, l'instrument financier de l'UE qui a pour objectif de soutenir les activités visant à protéger les droits de l'homme et la démocratie dans les pays tiers.

2.5 Le CESE s'est récemment penché sur ce thème et a approuvé, en 2009, un avis d'initiative sur l'IEDDH ⁽¹¹⁾, qui passe cet instrument en revue et propose des recommandations spécifiques.

2.6 Par le présent avis, le CESE entend développer lesdites recommandations en formulant de nouvelles propositions sur le règlement à l'examen et en prenant en compte les amendements présentés récemment par le PE.

3. Autres observations

3.1 Comme dans son précédent avis ⁽¹²⁾, le CESE rappelle ici la nécessité d'accorder une importance accrue aux droits économiques, sociaux et culturels (DESC) dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne ainsi qu'au moyen des instruments thématiques disponibles, tels que ce nouvel instrument pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. De fait, les DESC peuvent souvent servir de point de départ à un soutien ultérieur aux droits civils et politiques. Comme la CE l'a signalé ⁽¹³⁾, la mondialisation et de récents événements tels

que le printemps arabe ont montré que les inégalités, la discrimination et l'exploitation sont les nouveaux défis qui s'opposent à la pleine promotion des droits de l'homme. La protection des droits du travail et de tous les droits connexes sanctionnés dans les conventions de l'OIT est donc plus que jamais un élément essentiel à cet égard. Sur cette base, la liberté d'association et de négociation collective devrait être explicitement mentionnée dans le règlement l'examen, tout comme le soutien aux partenaires sociaux et au dialogue social ⁽¹⁴⁾ en vue de promouvoir la mise en oeuvre des normes internationales du travail ⁽¹⁵⁾. Dans le même temps, le CESE souligne l'importance de promouvoir le droit au libre exercice d'une activité économique en tant que principe fondamental des droits économiques et sociaux.

3.2 Le CESE apprécie au plus haut point l'importance de cet instrument thématique qui, en raison de son indépendance, est primordial pour la préservation de l'autonomie et du droit d'initiative des OSC lorsqu'il s'agit de traiter les violations des droits de l'homme et de promouvoir et de préserver une véritable démocratie. Comme la CE l'a récemment reconnu dans sa récente communication sur "Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures" ⁽¹⁶⁾, "une société civile dotée de moyens d'action constitue un élément essentiel de tout système démocratique et un atout en soi. Elle incarne et favorise le pluralisme et peut contribuer à une efficacité accrue des politiques, à un développement équitable et durable et à une croissance inclusive. Elle est un acteur important de la promotion de la paix et de la résolution des conflits. En exprimant les préoccupations des citoyens, les organisations de la société civile (OSC) ont leur place dans la sphère publique, où elles portent des initiatives qui renforcent la démocratie participative." Le CESE plaide donc pour que le règlement à l'examen donne la priorité au soutien des OSC, notamment en ce qui concerne leur participation aux mécanismes de dialogue politique au niveau national, régional et mondial, durant les processus de programmation de cet instrument.

3.3 Le CESE souligne la nécessité d'œuvrer à un cadre plus cohérent pour les programmes de soutien aux OSC déployés dans le cadre des différents instruments financiers de l'UE pour les actions extérieures, tels que l'instrument faisant l'objet du présent avis, le DCI (programmes géographiques et thématiques) et le FED. Nous plaçons donc pour un renforcement

⁽⁸⁾ COM(2011) 844.

⁽⁹⁾ Voir position de négociation du PE.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) N° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde. JO L 386/1, 29.12.2006.

⁽¹¹⁾ Voir avis du CESE: *L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*, JO C 182, du 4.8.2009, p. 13.

⁽¹²⁾ V. avis CESE, JO C 182, du 4.8.2009, p. 13.

⁽¹³⁾ "Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – Vers une approche plus efficace." Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 886.

⁽¹⁴⁾ Comme le CESE l'a déjà souligné, "le dialogue social devrait être expressément mentionné comme prioritaire en tant qu'instrument, à part entière, de la participation, de la représentation et également de la conciliation d'intérêts, en l'occurrence justement ceux des partenaires sociaux (employeurs et travailleurs). Le dialogue social est une modalité permettant la rencontre des intérêts des parties, sur la base de laquelle les parties elles-mêmes trouvent un accord. Le principe d'égalité de représentation, ainsi que l'affirmation des principes de base de la démocratie, sont inhérents à un tel processus. Le dialogue social constitue donc une preuve concrète de l'exercice des libertés d'expression et d'association, qui, comme l'indique le règlement relatif à l'IEDDH, "sont indispensables au pluralisme politique et au processus démocratique". Avis CESE 53/2009, paragraphe 5.2, p. 9.

⁽¹⁵⁾ À cet égard, il convient de souligner que le dialogue social a déjà été intégré au document de stratégie 2011-2013 de l'IEDDH, de même que le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, et le droit à la négociation collective a été intégré au plan d'action annuel 2011 de l'IEDDH.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

des mécanismes de coordination interne au cours des phases de programmation entre les organes concernés, tels que le SEAE, la DEVCO et les États membres eux-mêmes. Cela est particulièrement vrai au niveau national, où les délégations de l'UE doivent jouer un rôle crucial en vue de garantir la cohérence et la complémentarité entre les différents programmes de soutien aux OSC. Le CESE se félicite dès lors de l'initiative consistant à mettre au point des *Feuilles de route de l'UE pour un engagement avec les OSC* ⁽¹⁷⁾ au niveau national, ce qui devrait amorcer et garantir un dialogue structuré et une coopération stratégique qui accroîtraient la cohérence et l'impact des actions de l'UE.

3.4 Sur cette base, il est primordial de fournir des capacités adéquates au niveau des délégations afin de pouvoir pleinement interagir avec les OSC, comprendre la variété des acteurs et des rôles spécifiques de ces organisations et garantir par là une relation plus stratégique. La CE estime elle-même dans sa communication que "il est recommandé de procéder à des cartographies régulières et participatives couvrant la diversité des acteurs et comprenant les réseaux et plateformes aux niveaux national/sectoriel" ⁽¹⁸⁾. Le CESE souscrit pleinement à cette approche, et rappelle la nécessité d'appuyer des régimes inclusifs et transparents de dialogue avec des OSC indépendantes et représentatives au niveau national.

3.5 Enfin, le CESE rappelle la possibilité d'être également associé à la phase de programmation de l'instrument, en particulier s'agissant de la programmation stratégique pluriannuelle et annuelle et de l'examen et des évaluations à mi-parcours. De la sorte, il sera en mesure de répercuter les résultats du travail

effectué avec ses partenaires de la société civile dans les pays tiers avec lesquels il entretient des relations privilégiées (table ronde Inde-UE, zone euro-méditerranéenne, pays ACP, Amérique latine, etc.). Il demande à être consulté également lors de l'examen et des évaluations à mi-parcours de l'instrument.

3.6 Le CESE se propose de jouer un rôle actif dans ce processus, en se basant sur sa propre expérience et sur ses "réseaux" de référence (partenaires économiques et sociaux et conseils économiques et sociaux, là où ils sont actifs et représentatifs).

3.7 Le CESE peut aussi jouer un rôle important vis-à-vis de la société civile, dans le cadre du suivi postélectoral, afin de consolider les régimes démocratiques.

3.8 Le CESE a créé il y a trois ans un comité de suivi de l'IEDDH qui a pour mission (i) de répondre aux demandes urgentes de consultation dans le cadre des nouvelles procédures mises en place pour les instruments financiers et (ii) d'assurer un suivi de la programmation et de la mise en œuvre de l'IEDDH. Le comité de suivi a également été chargé d'analyser les autres instruments au moyen desquels l'UE intervient dans les pays tiers. Il entretient une coopération efficace avec la Commission et le Parlement. Le comité sous sa forme actuelle pourrait se transformer en un sous-comité plus structuré du CESE qui serait en mesure de collaborer avec les différents programmes de soutien dont peuvent disposer les OSC dans les pays tiers au titre de différents instruments financiers de l'UE.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures, COM(2012) 492 final, p. 9.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, p. 9.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscalis 2020) et abrogeant la décision n° 1482/2007/CE»

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)

(2013/C 11/18)

Le 11 septembre et le 18 octobre 2012, le Parlement européen et le Conseil ont décidé respectivement, conformément aux articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscalis 2020) et abrogeant la décision n° 1482/2007/CE»

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD).

Étant donné que le Comité s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans son avis adopté le 22 février 2012 ⁽¹⁾, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 147 voix pour, 1 voix contre et 12 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 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le "Programme 2014-2020 (Fiscus)", JO C 143 du 22.5.2012, p. 48.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 812/2004 du Conseil établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries et modifiant le règlement (CE) n° 88/98»

COM(2012) 447 *final* - 2012/216 (COD)
(2013/C 11/19)

Le Parlement européen, en date du 08 août 2012, et le Conseil, en date du 10 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 812/2004 du Conseil établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries et modifiant le Règlement (CE) n° 88/98"

COM(2012) 447 *final* — 2012/216 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 140 voix pour et 10 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (refonte)»

COM(2012) 403 *final* - 2012/0196 (COD)
(2013/C 11/20)

Le Parlement européen, en date du 11 septembre 2012, et le Conseil, en date du 12 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (Refonte)"

COM(2012) 403 *final* — 2012/196 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 151 voix pour et 5 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins»

COM(2012) 432 final - 2012/0208 (COD)
(2013/C 11/21)

Le Parlement européen, en date du 11 septembre 2012, et le Conseil, en date du 17 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins"

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 143 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes»

COM(2012) 413 final - 2012/0201 (COD)
(2013/C 11/22)

Le Parlement européen, en date du 11 septembre 2012, et le Conseil, en date du 3 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes"

COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 150 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de clarifier les dispositions relatives au calendrier des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre»

COM(2012) 416 final - 2012/0202 (COD)

(2013/C 11/23)

Le Parlement européen, en date du 11 septembre 2012, et le Conseil, en date du 11 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de clarifier les dispositions relatives au calendrier des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre"

COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 61 voix pour, 9 voix contre et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant certaines mesures techniques et de contrôle dans le Skagerrak et modifiant le règlement (CE) n° 850/98 et le règlement (CE) n° 1342/2008»

COM(2012) 471 final - 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

Le Parlement européen, en date du 11 septembre 2012, et le Conseil, en date du 12 septembre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant certaines mesures techniques et de contrôle dans le Skagerrak et modifiant le règlement (CE) n° 850/98 et le règlement (CE) n° 1342/2008"

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 157 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel»

COM(2012) 530 final - 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

Le Parlement européen, en date du 22 octobre 2012, et le Conseil, en date du 4 octobre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel"

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 150 voix pour, aucune voix contre et 8 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 628 final/2 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune»

COM(2012) 551 final - 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

Le Parlement européen, en date du 5 octobre 2012, et le Conseil, en date du 10 octobre 2012, ont décidé, conformément à l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 628 final/2 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune"

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant, le Comité, lors de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), a décidé, par 149 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 11/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement» COM (2012) 352 <i>final</i> – 2012/0169 (COD)	59
2013/C 11/14	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 “Vers une reprise génératrice d'emplois”» COM(2012) 173 <i>final</i>	65
2013/C 11/15	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 – La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne» COM(2012) 153 <i>final</i>	71
2013/C 11/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)» et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage» COM(2011) 838 <i>final</i> et COM(2011) 839 <i>final</i>	77
2013/C 11/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde» COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)	81
2013/C 11/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscalis 2020) et abrogeant la décision n° 1482/2007/CE» COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD)	84
2013/C 11/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 812/2004 du Conseil établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries et modifiant le règlement (CE) n° 88/98» COM(2012) 447 <i>final</i> - 2012/216 (COD)	85
2013/C 11/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (refonte)» COM(2012) 403 <i>final</i> – 2012/0196 (COD)	85
2013/C 11/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 850/98 du Conseil visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins» COM(2012) 432 <i>final</i> - 2012/0208 (COD)	86
2013/C 11/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1100/2007 du Conseil instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes» COM(2012) 413 <i>final</i> - 2012/0201 (COD)	86
2013/C 11/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de clarifier les dispositions relatives au calendrier des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre» COM(2012) 416 <i>final</i> - 2012/0202 (COD)	87



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 11/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant certaines mesures techniques et de contrôle dans le Skagerrak et modifiant le règlement (CE) n° 850/98 et le règlement (CE) n° 1342/2008» COM(2012) 471 <i>final</i> - 2012/0232 (COD)	87
2013/C 11/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel» COM(2012) 530 <i>final</i> - 2012/0260 (COD)	88
2013/C 11/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 628 <i>final</i> /2 pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune» COM(2012) 551 <i>final</i> - 2012/0260 (COD)	88



Prix d'abonnement 2013 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 300 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + DVD annuel	22 langues officielles de l'UE	1 420 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	910 EUR par an
Journal officiel de l'UE, séries L + C, DVD mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), DVD, une édition par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

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

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

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

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

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

Ventes et abonnements

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

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

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

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

