



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

495^e session plénière du CESE des 21 et 22 janvier 2014

2014/C 177/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La consommation collaborative ou participative: un modèle de développement durable pour le XXI ^e siècle».	1
2014/C 177/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une stratégie de lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré» (avis d'initiative)	9
2014/C 177/03	Avis du Comité économique et social européen sur «L'accessibilité en tant que droit de l'homme pour les personnes handicapées» (avis d'initiative).	15
2014/C 177/04	Avis du Comité économique et social européen sur «Le caractère "abordable" des SIEG: définition, mesure, enjeux, initiatives européennes» (avis d'initiative).	24
2014/C 177/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR)» (avis exploratoire)	32
2014/C 177/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres» COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE).	40
2014/C 177/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n ^o 260/2012 en ce qui concerne la migration vers un système européen de virements et prélèvements» COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD)	41

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

495^e session plénière du CESE des 21 et 22 janvier 2014

2014/C 177/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments financiers et de contrats financiers» COM(2013) 641 <i>final</i> — 2013/0314 (COD)	42
2014/C 177/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle» COM(2013) 751 <i>final</i> — 2013/0365 (COD)	48
2014/C 177/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les nouvelles substances psychoactives» COM(2013) 619 <i>final</i> — 2013/0305 (COD) COM(2013) 618 <i>final</i> — 2013/0304 (COD)	52
2014/C 177/11	Avis du Comité économique et social européen sur le «Paquet NAÏADES II», qui comprend les trois documents suivants: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 718/1999 du Conseil du 29 mars 1999 relatif à une politique de capacité des flottes communautaires dans la navigation intérieure en vue de promouvoir le transport par voie navigable» COM(2013) 621 <i>final</i> — 2013/0303 (COD) «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 2006/87/CE du Parlement européen et du Conseil» COM(2013) 622 <i>final</i> — 2013/0302 (COD) «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Vers un transport par voies navigables intérieures de qualité — NAÏADES II» COM(2013) 623 <i>final</i>	58
2014/C 177/12	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Nouvelles mesures concernant le marché unique européen des télécommunications» portant sur les deux documents suivants: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012» COM(2013) 627 <i>final</i> — 2013/0309 (COD) et la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le marché unique européen des télécommunications» COM(2013) 634 <i>final</i>	64
2014/C 177/13	Avis du Comité économique et social européen sur «L'enseignement supérieur européen dans le monde» COM(2013) 499 <i>final</i>	71
2014/C 177/14	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 — Communication consultative sur l'utilisation durable du phosphore» COM(2013) 517 <i>final</i>	78
2014/C 177/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes» COM(2013) 620 <i>final</i> — 2013/0307 (COD)	84
2014/C 177/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, à partir de 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale» COM(2013) 722 <i>final</i> — 2013/0344 (COD)	88

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

495^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 21 ET 22 JANVIER 2014

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La consommation collaborative ou participative: un modèle de développement durable pour le XXI^e siècle»

(2014/C 177/01)

Rapporteur: **M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Le 14 février 2013, 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 consommation collaborative ou participative: un modèle de développement durable pour le XXI^e siècle».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La consommation collaborative ou participative ne cesse de s'étendre à de nouvelles collectivités et villes du monde entier, lesquelles utilisent les réseaux technologiques pour «faire plus avec moins» grâce à des activités telles que la location, le prêt, l'échange, le troc, le don ou le partage de produits, à une échelle auparavant inimaginable.

1.2 La consommation collaborative ou participative a non seulement un impact économique ⁽¹⁾, mais elle entraîne aussi une révolution conceptuelle du travail, ce qui en fait une importante source potentielle d'emplois pour les années à venir.

1.3 Par conséquent, la consommation collaborative ou participative représente une innovation qui consiste à compléter l'économie de la production par une économie de l'utilisation, source d'avantages économiques, sociaux et environnementaux. De plus, elle offre une solution à la crise économique et financière, dans la mesure où elle rend possibles les échanges en cas de besoin.

1.4 L'émergence de la consommation collaborative ou participative, étant donné sa complexité et l'importance qu'elle a prise, exige que les institutions concernées, à partir d'études précises, s'attellent à la tâche de réglementer et d'ordonner les pratiques qui se développent dans ce secteur, afin d'établir les droits et les responsabilités de tous ses acteurs. La consommation collaborative ou participative peut, d'une part, répondre aux besoins sociaux dans les cas où elle propose une approche non commerciale et, d'autre part, contribuer en tant qu'activité lucrative à la création d'emplois, dans le respect des normes en matière de fiscalité, de sécurité, de responsabilité, de protection du consommateur et d'autres règles impératives.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>.

1.5 La Commission devrait aborder le sujet de la consommation collaborative ou participative dans le cadre de son programme de travail, au cours de phases successives:

- La Commission devrait, dans un premier temps, compiler les droits et principes déjà consacrés par le droit de l'Union qui protègent les citoyens, comme elle l'a fait avec le code des droits en ligne dans l'Union.
- Ensuite, elle devrait mener des études à ce sujet, lesquelles sont indispensables pour toute action qu'elle entend entreprendre en vue de détecter les obstacles éventuels et les problèmes à résoudre, en soulignant la valeur européenne qu'aurait l'adoption d'une mesure à l'échelle de l'Union. La Commission devrait consacrer à cette fin des ressources financières suffisantes, tant par l'intermédiaire de la DG SANCO que de la DG Justice.
- Il faudrait aussi créer une base de données et d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques en matière de consommation collaborative ou participative, qui serait accessible à tous les consommateurs. La Commission pourrait parallèlement lancer des campagnes de sensibilisation et d'information sur la consommation collaborative ou participative.
- En dernier lieu, et compte tenu des expériences engrangées, elle pourrait procéder à l'harmonisation des législations, concernant d'une part les questions transfrontières, et d'autre part les éléments qui apportent une valeur ajoutée européenne à cette problématique.

2. Introduction

2.1 L'épuisement progressif du système actuel et son incapacité à satisfaire les demandes individuelles et collectives des citoyens rendent nécessaire la mise en place d'alternatives capables de répondre de manière adaptée aux besoins et aux défis que présente l'avenir, lequel sera lié aux réseaux numériques.

2.2 Le présent avis d'initiative est conforme aux dispositions de la stratégie Europe 2020, laquelle prévoit une consommation de biens et de services dans le cadre d'une croissance intelligente, durable et inclusive, et devrait avoir une incidence sur la création d'emplois, la productivité et la cohésion économique, sociale et territoriale. En outre, d'autres stratégies de l'UE telles que la communication sur le plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable⁽²⁾, l'initiative sur l'innovation sociale en Europe ou la stratégie numérique pour l'Europe ont une incidence, directe ou indirecte, sur l'espace de la consommation collaborative.

2.3 La consommation collaborative ou participative constitue sans nul doute un comportement permettant de résister à la situation économique et financière actuelle et est à même de fournir des réponses aux incertitudes croissantes résultant de la crise économique. Elle pourrait également représenter une occasion de reprendre le chemin d'un développement économique, humain et social durable, et en harmonie avec notre planète sur le plan environnemental.

2.4 D'autre part, les excès de l'hyperconsommation ont contribué à créer des inégalités et un clivage entre les régions de production et celles de consommation, où coexistent de ce fait les extrêmes, à savoir l'exclusion sociale et l'obésité, ou encore le gaspillage et la précarité. La consommation collaborative ou participative, dès lors qu'elle possède des structures fixes, peut constituer un instrument de marché complémentaire, qui permette de faire redémarrer et de régénérer le marché intérieur, en l'assainissant et en le rendant plus équilibré et plus durable.

2.5 Face aux comportements non durables que constituent la surproduction et la surconsommation, la consommation collaborative ou participative promeut des valeurs coopératives et une solidarité concrète. Dans un numéro récent, le magazine Forbes estime que le flux de revenus généré par la consommation collaborative dépassera les 3,5 milliards de dollars cette année, soit une hausse de plus de 25 %.

2.6 En effet, la consommation collaborative n'envisage pas l'offre et la consommation comme la simple possession de biens mais comme un accès partagé à leur jouissance, pour satisfaire des besoins réels et un épanouissement personnel détaché de la consommation symbolique et de la poursuite de désirs provoqués et créés artificiellement.

2.7 Alors que, dans la société de consommation conventionnelle, les produits sont pensés dans la perspective d'une propriété individuelle, d'une consommation rapide et d'une élimination prématurée, la consommation collaborative ou participative se caractérise par la création de produits durables et conçus en vue d'un usage intensif, c'est-à-dire pour être utilisés par différentes personnes ou tout au long de la vie d'un même consommateur ou usager, ce qui contribue à un comportement plus écologique par rapport au cycle de vie des produits utilisés. Les nouvelles technologies (*peer-to-peer* et réseaux sociaux) soulignent l'importance de la communauté virtuelle et de la communauté réelle.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 Avec la crise économique, la tendance qui se développe est de posséder moins, de faire attention aux dépenses et d'observer quel bénéfice on en tire, sur le plan de la couverture ou de la satisfaction des besoins couverts, en vertu du principe qu'il ne sert à rien d'accumuler des biens pour profiter du bien-être.

2.9 L'élément central est le contact entre les personnes qui ont besoin d'avoir accès à une ressource et celles qui détiennent des ressources sous-utilisées, qui peuvent être prêtées, données, échangées, louées, etc. Cette relation se fonde sur un sentiment de communauté, de partage et de participation entre les utilisateurs, la confiance étant ce qui permet d'établir les liens, de développer une forme de consommation alternative, et de maintenir sur le long cours les relations ainsi créées, ce qui nécessite un contexte de transparence, surtout sur le plan des finances et de la responsabilité des plateformes qui promeuvent la consommation collaborative.

2.10 À cet égard, les possibilités de collaboration et de partage offertes par la technologie tendent à changer la manière d'envisager la propriété et les relations commerciales ⁽³⁾. En effet, il ne s'agit plus uniquement de vendre le produit, mais de le louer, de le redistribuer ou de le partager, de même que pour les services.

2.11 Les consommateurs veulent posséder moins de produits mais profiter davantage de ceux qu'ils ont. Les avantages rationnels perçus sont centrés sur la notion de réduction et sur les aspects pratiques, mais il y a des aspects émotionnels avec l'affirmation personnelle et un sentiment d'appartenance ⁽⁴⁾. Les initiatives de consommation collaborative, qui offrent des alternatives confortables et souvent plus économiques, optimisent les ressources disponibles et évitent de fabriquer de nouveaux produits superflus. En définitive, partager s'avère à la fois rentable et durable.

2.12 Il suffit de réfléchir à la numérisation des contenus (photographies, musique, vidéos, livres, etc.) pour constater qu'elle a permis à de nombreuses personnes de se rendre compte que la plupart du temps, ce n'est pas le disque en soi qu'elles veulent, mais la musique qui y est gravée. Dès lors qu'il est possible d'accéder à la musique au moment où on en a besoin, l'utilisateur sera satisfait, d'autant plus qu'il aura besoin d'une disponibilité ou d'une utilisation moindre de son espace personnel.

2.13 La proposition de consommation collaborative ou participative constitue également une solution pour tous les groupes vulnérables, et notamment pour les familles dont la situation économique est difficile ou qui ont pu être exclues des canaux conventionnels de l'accès au crédit pour l'acquisition des biens dont elles ont besoin, étant donné les circonstances sociales actuelles. Mais c'est aussi une option pour les personnes qui, tout en ayant les moyens d'accéder au marché des biens et services normalisé, prennent volontairement la décision d'y renoncer, dans un engagement conforme à leurs valeurs personnelles.

2.14 La consommation durable a été reconnue par les Nations unies en tant que droit fondamental du consommateur dès 1999. En revanche, dans l'Union européenne, dont les textes législatifs sur la protection du consommateur sont pourtant antérieurs, ce droit n'est pas reconnu en tant que tel: comme le CESE l'a déjà expressément réclamé ⁽⁵⁾, il devrait être consacré par une modification des traités où serait inclus le «principe de développement d'une politique de consommation et de protection durable».

D'autre part, le CESE a également adopté des avis sur l'économie verte ⁽⁶⁾ ainsi qu'un avis sur l'obsolescence programmée ⁽⁷⁾. De son côté, dans sa résolution sur l'agenda du consommateur, le Parlement européen a demandé expressément à la Commission de s'occuper du thème.

3. Consommation collaborative ou participative: approche conceptuelle

3.1 L'on définit communément la consommation collaborative ou participative comme la manière traditionnelle de partager, d'échanger, de prêter, de louer et d'offrir repensée à la faveur de la technologie moderne et des communautés.

À partir de cette définition, il apparaît que la consommation collaborative ou participative n'est pas une idée nouvelle mais plutôt le renouvellement d'une pratique existante, qui bénéficie désormais de la technologie actuelle pour rendre des services beaucoup plus efficaces et évolutifs. Dans le même temps, il doit toujours s'agir d'une initiative personnelle reposant sur une participation volontaire.

⁽³⁾ Rachel Botsman, «Ce qui est à moi est à toi: la naissance de la consommation collaborative».

⁽⁴⁾ Étude réalisée par Carbonview Research pour le compte de Campbell Mithun, 2012.

⁽⁵⁾ JO C 185 du 8.8.2006, p. 71.

⁽⁶⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 18.

⁽⁷⁾ CES1904-2013 «Durée de vie des produits et information du consommateur» (Avis non encore publié au JO).

3.2 La consommation collaborative ou participative représente une troisième vague de l'Internet, à savoir un processus où les gens se rencontrent sur Internet pour ensuite partager les ressources hors ligne. On la décrit également, de manière judicieuse, comme le fait de mettre en circulation tout ce qui existe.

3.3 Sans aucun doute, trois facteurs avant-coureurs ont contribué à l'émergence de la consommation collaborative ou participative: la crise économique — et la crise des valeurs —, l'extension des réseaux sociaux et les comportements collaboratifs ou participatifs sur l'Internet. Toutefois, pour que ce mode de consommation s'étende dans le contexte des économies développées, les facteurs suivants sont essentiels: la confiance dans le bien commun, les capacités inutilisées et la technologie ⁽⁸⁾.

3.4 La confiance entre des personnes qui ne se connaissent pas est peut-être l'élément le plus déterminant pour la réussite de la consommation collaborative ou participative. Parallèlement, la technologie permet aux gens d'accéder à des services en ligne qui contribuent dans le même temps à créer des liens hors ligne avec un degré de confiance plus élevé.

3.5 Partager des ressources exige de la confiance et une bonne réputation, notamment lorsqu'il s'agit d'attirer de nouveaux utilisateurs. Les initiatives de consommation collaborative ou participative doivent garantir des conditions de sécurité pour leurs communautés.

3.6 On peut ainsi prévoir que le partage en ligne sera un bon indicateur du futur partage hors ligne. Dans le monde réel, la manière la plus simple de créer de la confiance dans le cadre du partage est de limiter la taille de la communauté ou d'utiliser un type de communauté existant qui présente déjà un certain degré de confiance et d'affinités. Certains projets de consommation collaborative ou participative permettent de créer des groupes fermés où il est possible de couvrir les besoins des utilisateurs et de générer de la confiance, ces groupes étant plus faciles à gérer.

3.7 La création d'un sentiment de communauté entre les utilisateurs du service améliore dans le même temps la confiance envers le service lui-même et la confiance mutuelle des utilisateurs. Les utilisateurs prendront soin de leurs actions et interactions pour pouvoir construire leur bonne réputation et la protéger, puisque cette réputation est l'élément qui va leur permettre d'interagir avec la communauté et d'utiliser le système, comme c'est le cas dans tous les marchés.

3.8 En ce qui concerne les risques, il est impossible de les éradiquer complètement. Dans tous les cas, les plates-formes qui facilitent les échanges doivent s'assurer que leurs membres connaissent ces risques et disposent d'informations suffisantes pour les gérer efficacement.

3.9 D'autre part, la technologie constitue un facteur indispensable pour optimiser la localisation des ressources, rassembler des groupes de personnes ayant des intérêts communs et construire des communautés. Les technologies mobiles et en temps réel augmentent la rapidité et le confort tant pour ce qui est d'ajouter des informations sur la localisation que pour favoriser, au besoin, un système de paiement facile.

3.10 Cependant, concernant la conception du flux de service, il conviendrait d'orienter les efforts de manière à ce que celui-ci soit accessible et facile d'utilisation; qu'il favorise une relation de proximité et de confiance entre l'utilisateur et le prestataire du service; qu'il offre des mesures de sécurité suffisantes et fiables; et qu'il permette de recueillir des expériences centrées sur l'utilisateur afin d'établir des banques de bonne réputation, à travers les banques de données centralisées adéquates.

3.11 Ce dernier aspect, la réputation, revêt une importance particulière en tant que catalyseur des mutations de nature économique et sociale. De fait, l'on en est venu à estimer que le «capital de réputation» ⁽⁹⁾ pourra agir comme une seconde monnaie, dont la valeur est liée au degré de confiance qu'elle inspire. On peut se rendre compte que ce capital de réputation devient la pierre angulaire de l'économie du XXI^e siècle, dans la mesure où il s'agit de la projection de l'antique pouvoir du «bouche-à-oreille» dans une société en réseau qui lui confère une capacité de propagation virale.

3.12 Les citoyens expriment déjà leurs besoins et intérêts en se comportant et en consommant d'une manière plus pertinente et transparente, en intégrant à leurs critères d'achat des attributs à caractère social et en ajoutant par leur participation un contenu émotionnel à leurs décisions d'achat.

3.13 Enfin, le consommateur engagé confère son influence et son soutien à la marque, en prenant une part active à la réussite de l'initiative partagée, ce qui consolide et alimente le processus.

⁽⁸⁾ Albert Cañigueral www.consumocolaborativo.com.

⁽⁹⁾ Rachel Botsman définit le «capital de réputation» comme la valeur de la réputation d'un individu au sein des communautés et des marchés, et en termes d'intentions, de capacités et de valeurs.

- bricolage/fabrication par soi-même (12 % dans le cas de la couture);
- achat de proximité («kilomètre zéro») (75 % des gens veulent éviter des livraisons excessives);
- achat de produits d'occasion (19 %).

4.5 Et bien que la consommation collaborative ou participative couvre un large spectre ouvert d'initiatives, celles-ci ont toutes en commun, comme cela a été mentionné plus haut, de faciliter le lien entre les détenteurs de ressources sous-utilisées et ceux qui ont besoin de ces mêmes ressources. Cet aspect est parfaitement illustré par le fait que nous avons tendance à parler de produits plus écologiques, mais qu'il est encore plus écologique de faire un usage optimal de tout ce que nous possédons déjà.

4.6 La consommation collaborative a des effets directs (comme la diminution de la consommation des ressources et des émissions de CO₂, l'augmentation de la demande de produits de bonne qualité, étant donné qu'ils sont destinés au prêt, à la location ou à la réparation; elle favorise l'«écoconception» puisqu'elle permet l'expérimentation d'un produit par plusieurs utilisateurs; elle favorise la durabilité et la personnalisation réitérée de produits qui s'y prêtent; elle améliore l'interaction sociale, le développement de la communauté et la confiance entre les citoyens; elle favorise l'accès à des produits de haute qualité pour les consommateurs ayant de plus faibles revenus, etc.) ainsi que des effets potentiels indirects.

4.7 Du point de vue du droit de l'Union européenne, la consommation collaborative ou participative ressemblerait davantage à la prestation d'un service, au sens de l'article 57 du TFUE, mais beaucoup d'interrogations se posent. Toutefois, il conviendrait de faire une distinction, dans la consommation collaborative, entre les activités sans but lucratif et celles qui visent un gain financier. Seules ces dernières méritent l'attention du législateur européen.

4.8 Dans une tentative d'ordonner la diversité et l'hétérogénéité croissantes des initiatives regroupées sous le concept de consommation collaborative ou participative, l'on considère quatre domaines dans l'économie du partage: de consommateurs à consommateurs (C2C), de consommateurs à consommateurs, mais par l'intermédiaire d'une entreprise (C2B), d'entreprises à consommateurs (B2C), et d'entreprises à entreprises (B2B).

4.9 Il est proposé par ailleurs de recourir à une classification en trois systèmes ⁽¹⁾, fondés respectivement sur le produit, sur les marchés de redistribution et sur les modes de vie collaboratifs.

4.10 Comme on peut le voir, tous les domaines de la vie quotidienne peuvent faire l'objet de pratiques de consommation collaborative ou participative, par exemple ⁽¹²⁾:

- la mobilité (l'autopartage, ou *car sharing*: location et utilisation partagée de véhicules, taxis, bicyclettes et places de stationnement; le covoiturage, ou *car pooling*, c'est-à-dire le fait d'utiliser les sièges vacants de véhicules pour d'autres passagers qui vont dans la même direction);
- l'efficacité énergétique (utilisation partagée d'un équipement domestique);
- l'hébergement et les espaces de culture (location de chambres, utilisation partagée de logements et de jardins, urbains ou ruraux);
- les entreprises (*coworking*, ou fait de partager des espaces de bureau);
- les communications (plates-formes mobiles sur lesquelles les utilisateurs peuvent acheter et vendre des biens et services à des personnes vivant dans la même communauté);
- le travail (microtâches, fait d'engager des personnes pour des missions spécifiques, dont celle de «factotum» à domicile, où le meilleur soumissionnaire se voit attribuer des tâches allant de la fixation de tableaux au montage de meubles en kit);
- la culture (*bookcrossing* et troc de livres, promotion d'échanges culturels entre jeunes de différents pays);
- l'éducation (communautés numériques pour l'apprentissage des langues);

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Quelques adresses concernant des projets de consommation collaborative ou participative:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>.
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>.
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>.
<http://collaboriamo.org/>.
<http://kokonsum.org/plattformen>.
<http://www.gsara.tv/~ouishare/>.

- le temps et les compétences (banques de temps);
- les loisirs (partager des contenus numériques);
- les finances (prêts entre particuliers, prêts directs de particuliers aux petites et moyennes entreprises, *crowdfunding*, ou financement collectif, *crowdfunding for crowdbenefits*);
- le tourisme (expériences gastronomiques dans des maisons privées et échanges alimentaires *peer-to-peer*);
- l'art/l'artisanat, y compris les bourses d'échange et le don de vêtements et d'articles pour enfants, la réparation et le recyclage d'objets, parmi de nombreuses autres initiatives que l'on pourrait ajouter mais dont l'analyse exhaustive dépasse les objectifs du présent avis;
- la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables, dès lors que les réseaux intelligents permettent de partager l'excédent d'énergie.

4.11 En général, il suffit de recenser les biens, connaissances ou services dont on peut exploiter la capacité inutilisée pour pouvoir les partager dans un cadre propice au développement de la consommation collaborative ou participative, par exemple lorsqu'il y a conjonction d'une situation économique faible de manière permanente, d'une demande croissante de développement éthique et durable, et d'une vie quotidienne où les citoyens sont de plus en plus connectés. Toutes ces conditions sont réunies actuellement.

5. Proposition d'initiatives et stratégie d'action

5.1 Par conséquent, le Comité invite la Commission européenne à prendre des mesures appropriées de protection des consommateurs afin que les initiatives proposées dans le présent avis puissent être mises en place, à partir des études pertinentes.

5.2 Nous reprenons ci-après, de manière schématique, les lignes d'action considérées comme devant faire partie d'une stratégie pour un développement ordonné de la consommation collaborative ou participative, avec des mesures destinées à soutenir, compléter et surveiller la politique de protection des consommateurs menée par les États membres:

- a) définition de l'environnement juridique et fiscal des activités faisant partie de la consommation collaborative ou participative, en ordonnant et en réglementant, le cas échéant, des aspects comme la responsabilité juridique, les assurances, les droits d'usage, les droits contre l'obsolescence programmée⁽¹³⁾, les taxes sur la propriété, les normes de qualité, la détermination des droits et devoirs et, le cas échéant, l'élimination de toutes les restrictions et obstacles déguisés qui entravent le commerce intracommunautaire et la possible distorsion des législations;
- b) information et sensibilisation de la population au sujet des initiatives de consommation collaborative ou participative et des avantages individuels et collectifs qu'elles comportent. Il s'agit de faire connaître les éléments obligatoires du cadre juridique qui existent en matière de produits partagés (comme le recyclage, la réutilisation, l'adaptation et la durabilité);
- c) fourniture d'informations et de conseils aux consommateurs et aux utilisateurs en ce qui concerne la participation responsable aux initiatives, par une promotion des projets pilotes et des initiatives en matière de consommation collaborative;
- d) promotion de la consommation collaborative ou participative à partir d'expériences de *ShareableCities*, du transport partagé ou d'autres domaines tels que ceux qui concernent l'alimentation, le logement ou le travail partagés;
- e) développement de structures stables par la création d'espaces pour le développement de la consommation collaborative ou participative, en particulier s'agissant des technologies et des réseaux;
- f) renforcement et extension de la consommation collaborative ou participative par l'activation et la dynamisation des réseaux mis en place;

⁽¹³⁾ Programmation de la fin de vie/de la durée d'utilisation d'un produit ou d'un service, obtenue par un raccourcissement artificiel, lors de sa conception, de sa capacité réelle de fonctionnalité ou d'utilisation.

- g) participation des institutions européennes à des initiatives de consommation collaborative ou partagée, aussi bien en tant qu'usagers que par la mise à disposition de leurs propres ressources;
- h) la société civile peut jouer un rôle actif dans l'accès aux biens publics pour le plus grand bénéfice de la société, avec la création d'infrastructures collectives partagées;
- i) il est proposé par ailleurs que la stratégie d'action soit mise en œuvre de manière spécifique dans les domaines suivants:
- **éducation:** dans le domaine scolaire, l'action doit être proactive, c'est-à-dire que les travaux réalisés avec des enfants dès leur jeune âge doivent viser l'acquisition et la consolidation d'attitudes, d'habitudes et de valeurs propices à la création d'initiatives de consommation collaborative ou participative;
 - **associations de consommation:** les associations de consommateurs et d'utilisateurs constituées en réseau peuvent adopter un double rôle dans la stratégie, c'est-à-dire tant de manière proactive dans la création d'initiatives que de manière réactive, en participant à celles-ci;
 - **coopératisme:** les coopératives peuvent devenir le principal allié de la consommation collaborative ou participative, dans la mesure où elles combinent et partagent des principes et des valeurs. Ainsi, le mouvement coopératif peut renforcer les initiatives, de manière proactive et réactive, tout en accueillant dans son tissu des réseaux de consommation collaborative ou participative qui sont symbiotiques pour leurs objectifs respectifs⁽¹⁴⁾. Les coopératives de consommation et les coopératives de «kilomètre zéro»⁽¹⁵⁾ sont une extension d'une réalité déjà existante;
 - **citoyenneté:** la population adulte, et les citoyens en général, à travers la recherche d'initiatives de consommation collaborative ou participative et la participation à ces activités dont ils sont les destinataires, sont à même de développer une action réactive qui, en outre, servira à leur épanouissement personnel et à leur intégration et aidera la cohésion sociale par le partage collectif des biens communs.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Salcedo Aznal, Alejandro — «Cooperativismo 3.0» — *100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro* («Coopératisme 3.0 — 100 ans de coopératisme entre consommateurs ou usagers: histoire et perspectives d'avenir»), pp. 65 à 68. UNCCUE, 2013.

⁽¹⁵⁾ Coopératives de produits ou d'activités axées sur l'économie de proximité, qui réduisent l'impact causé par la distribution et le transport à grandes distances.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une stratégie de lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré» (avis d'initiative)

(2014/C 177/02)

Rapporteur: **M. PALMIERI**

Le 14 février 2013, 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:

«Une stratégie de lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) juge indispensable de rappeler l'importance de la lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré, parallèlement et en synergie avec l'attention que portent à ces thèmes la Commission européenne, les instances spécialisées, comme Eurofound, ainsi que d'autres organisations internationales, à commencer par la Banque mondiale.

1.2 Face à la grave crise économique qui persiste en Europe, le CESE souligne l'incidence négative de ces phénomènes sur la dynamique du développement des entreprises et sur les possibilités d'innovation et d'amélioration du capital humain. À l'inverse, le retour dans l'économie formelle des entreprises et des travailleurs «souterrains» serait un facteur de reprise économique et pourrait constituer le fondement d'un développement plus durable.

1.3 Bien qu'il s'agisse de politiques relevant de la compétence des États membres, il est largement admis qu'une lutte efficace passe également par un échange systématique d'informations, de données et d'analyses au niveau de l'UE, de manière à assurer la participation et la coopération des autorités responsables et des partenaires sociaux concernés.

1.4 Par sa nature, le CESE constitue le lieu idéal pour favoriser et encourager le partage d'instruments, de politiques et de bonnes pratiques en vue d'agir aussi bien sur les facteurs économiques que sur le contexte culturel et social, dans le cadre de la stratégie définie par l'Union européenne pour lutter contre l'emploi irrégulier et l'évasion fiscale, stratégie fondée sur l'inclusion dans le marché du travail formel.

1.5 En premier lieu, le CESE considère comme essentielle une évaluation quantitative et qualitative de ces phénomènes, qui présentent un caractère très hétérogène dans les divers États membres, ainsi que de leurs retombées négatives dans les domaines économique et social, retombées qui ont à leur tour des incidences différentes dans les États membres en fonction des diverses conditions structurelles et contextuelles. L'absence de données et d'informations cohérentes sur les différents États membres affaiblit la stratégie de lutte contre l'économie souterraine, qui doit pouvoir s'appuyer sur des dispositifs permettant de mesurer l'ampleur du problème et sur des évaluations de l'impact des politiques menées.

1.6 Par conséquent, le CESE propose de surmonter le problème méthodologique concernant les estimations de la portée et de l'évolution de l'économie souterraine et du travail non déclaré, qui ne sont toujours ni complètes ni communes, en utilisant une méthode basée sur les informations relatives à la main-d'œuvre recueillies de manière homogène dans tous les États membres. Cette méthode est développée en particulier par l'institut italien de la statistique. Elle est donc testée dans un pays particulièrement exposé à ces phénomènes et qui se caractérise du reste par une grande hétérogénéité régionale.

1.7 Le principal facteur d'hétérogénéité est l'ampleur de l'économie souterraine, qui dans certains États membres et certaines régions atteint 30 % de la production totale. Dès lors, cette économie ne représente pas un problème résiduel mais constitue au contraire une partie intégrante du système de production. Le CESE rappelle donc la nécessité de recourir à un ensemble diversifié de politiques, déployées en fonction des différents territoires, secteurs de production et types de travail en cause, de façon à appréhender de manière appropriée les facteurs spécifiques — économiques, mais aussi culturels et sociaux — qui alimentent l'économie souterraine et le travail non déclaré.

1.8 Les partenaires sociaux peuvent contribuer à faire émerger l'économie souterraine, en particulier là où il ne s'agit pas d'un simple escamotage destiné à réduire les coûts de production, mais où le phénomène apparaît comme une partie intégrante du tissu productif. Les politiques de lutte contre ce phénomène exigent en effet la mise en œuvre de réseaux entre les opérateurs européens, nationaux et locaux, conscients du problème et aptes à engager des actions pour faire en sorte que les activités souterraines ne soient plus avantageuses. C'est possible en pénalisant ceux qui les pratiquent au moyen de mesures efficaces de dissuasion et en les incitant à les régulariser à l'aide de mesures préventives et curatives, probablement plus utiles dans le contexte de la crise économique actuelle.

1.9 Le CESE plaide pour la mise en place dans les territoires d'observatoires de l'économie souterraine au niveau régional, réunissant des représentants des employeurs, des syndicats et des pouvoirs publics compétents, dont la mission serait d'étudier le phénomène et son évolution dans le temps, d'en déterminer les principales caractéristiques, d'évaluer les mesures d'intervention les plus efficaces et de suivre l'application concrète de celles-ci.

1.10 Le CESE demande de ne pas limiter la lutte contre l'économie souterraine aux frontières de l'UE, mais d'appliquer également la responsabilité sociale des entreprises au non-respect des normes minimales d'un travail décent dans des pays tiers qui effectuent de la sous-traitance pour l'UE. Il s'agit d'une pratique qui non seulement nuit à la concurrence entre entreprises, mais qui expose au recours au travail de mineurs et met en danger la sécurité même des travailleurs concernés, lorsque les mesures élémentaires de sécurité sont négligées, comme cela est arrivé récemment lors de l'effondrement d'une usine au Bangladesh.

2. L'engagement de l'Union européenne dans la lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré

2.1 La stratégie Europe 2020 de l'Union européenne (UE) — qui vise à mettre en œuvre une croissance intelligente, durable et inclusive — assortit les orientations économiques destinées aux États membres de lignes directrices pour les politiques de l'emploi, parmi lesquelles la lutte contre l'économie souterraine et son corollaire, le travail non déclaré, illégal ou informel, qui restent de la compétence des États membres ⁽¹⁾. Le concept générique d'économie souterraine regroupe diverses activités, qui vont des activités légales réalisées illégalement aux activités illégales. Le travail non déclaré est défini comme «toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, compte tenu des différences existant entre les systèmes réglementaires des États membres. Cette définition (...) recouvre diverses activités allant de la prestation de services informels aux ménages aux travaux clandestins effectués par des résidents en situation irrégulière; elle exclut cependant toute activité criminelle» ⁽²⁾.

2.1.1 Le travail non déclaré pèse sur le bon fonctionnement des activités de production et la qualité de la main-d'œuvre, en faisant obstacle aux politiques économiques, sociales et budgétaires orientées vers la croissance et en compromettant les efforts consentis pour atteindre les objectifs ambitieux en matière d'économie et d'emploi poursuivis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Son impact négatif est encore aggravé par les retombées de la crise économique sur la situation sociale et sur l'emploi, qui restreignent les possibilités d'emploi et mettent en péril les perspectives de profit et de revenus pour les entreprises et les travailleurs.

2.1.2 Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), l'attention portée à ces phénomènes ⁽³⁾ a de fait gagné en importance ces dernières années, qu'ils soient abordés directement ou dans le cadre de considérations plus générales quant à la nécessité de réformer le marché du travail, ou encore en relation avec des questions connexes telles que l'immigration illégale dans l'UE et le travail décent dans les pays tiers.

⁽¹⁾ «Vers une reprise génératrice d'emplois», COM(2012) 173 final, par. 1.1; décision 2010/707/UE du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, ligne directrice n° 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. L'OCDE utilise une définition analogue. La Banque mondiale propose quant à elle de prendre en compte les salariés sans contrat et les travailleurs indépendants employant cinq salariés ou moins sans activité professionnelle.

⁽³⁾ Document de travail de l'OIT 2013 «*Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*» (Inspection du travail et travail non déclaré dans l'UE).

— Base de données et rapport Eurofound 2013 «Le travail non déclaré dans les 27 États membres de l'UE et en Norvège. Approches et mesures depuis 2008».

— «Paquet Emploi 2012»: Communication de la Commission «Vers une reprise riche en emplois».

— Communications de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2012 et 2013

— Recommandations par pays 2012 et 2013.

— Programme PROGRESS 2012 d'apprentissage mutuel; examen par des pairs sur le thème «*Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment*» (Lutte contre le travail non-déclaré, un défi grandissant dans le contexte d'un chômage élevé).

— Communication de la Commission de 2010 «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi», COM(2010) 682 final.

— Décision du Conseil 2010/707/CE du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

— Communication de la Commission du 24 octobre 2007 «Intensifier la lutte contre le travail non déclaré» COM(2007) 628 final.

— Enquête spéciale Eurobaromètre de 2007 sur le travail non-déclaré.

— Communication de la Commission sur l'issue de la consultation publique sur le livre vert de la Commission «*Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle*», COM(2007)627,

— Livre vert — Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle, COM(2006) 708.

— 2010 «*Étude de faisabilité relative à l'établissement d'une plate-forme européenne de coopération entre les inspections du travail et d'autres organismes de surveillance et de contrôle afin de prévenir et de combattre le travail non déclaré*» (Étude Regioplan).

2.1.3 De manière plus spécifique, l'économie souterraine et le travail non déclaré font partie des domaines couverts par le paquet emploi présenté en avril 2012, de l'examen annuel de la croissance 2012 et 2013, et des recommandations adressées à certains États membres concernant la lutte contre l'emploi illégal et la fraude fiscale. Dans le programme de travail de la Commission ⁽⁴⁾ figure, parmi les initiatives législatives à réaliser d'ici à 2014, la «Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré», qui a pour objet de renforcer la coopération entre les autorités compétentes des États membres, de diffuser les meilleures pratiques et de définir certains principes communs.

2.2 La participation des organisations patronales et syndicales au processus décisionnel constitue un élément essentiel: «Les partenaires sociaux jouent un rôle important, au niveau national, dans la définition des règles du marché du travail» ⁽⁵⁾. Le Comité économique et social européen a donc lui aussi examiné de son côté et encouragé l'évolution des politiques de l'UE dans le domaine de la lutte contre l'économie souterraine et le travail non déclaré, en adoptant deux avis en 1999 et en 2005 ⁽⁶⁾.

2.2.1 Dans le premier avis, le CESE évaluait positivement la stratégie de lutte fondée sur l'insertion dans le marché du travail formel et sur une combinaison de politiques adaptables aux diverses réglementations et conditions de production en vigueur dans les États membres. Cet avis mettait également en évidence certains aspects ambigus ou sous-estimés en rapport avec la définition du travail non déclaré, la distinction à opérer entre ceux qui sont contraints de ne pas régulariser leur situation et ceux qui choisissent délibérément de ne pas le faire, le poids des charges administratives et fiscales pesant sur les petites et moyennes entreprises et l'artisanat, la gestion des immigrants en situation irrégulière, la régularisation des nouvelles formes de travail, l'hétérogénéité de l'ensemble des travailleurs non déclarés, ainsi que l'inefficacité éventuelle de certaines contre-mesures prévues.

2.2.2 Le deuxième avis, adopté par le CESE en 2005 de sa propre initiative ⁽⁷⁾, revient sur les problèmes déjà mentionnés dans l'avis précédent et aborde d'autres aspects. Parmi ceux-ci figurent le renforcement des incitations à régulariser l'emploi, l'allègement des formalités administratives lors de la création de nouvelles entreprises, l'attention spécifique portée aux travailleuses à faible revenu, la promotion de campagnes d'information et d'éducation à l'intention des entreprises et des travailleurs, la mise en œuvre d'un système efficace de dissuasion reposant sur des contrôles et des sanctions, la prise en compte des normes de travail appliquées dans les pays tiers, et le lien avec le chômage.

3. Observations générales: la nécessité d'une intervention

3.1 Les activités souterraines ne résultent pas seulement des coûts, perçus comme excessifs (en particulier du travail), et ne visent donc pas uniquement à réduire de manière illicite les coûts de production par la fraude fiscale et la fraude à la sécurité sociale. Elles ont également pour but de se soustraire à la réglementation et aux normes en matière de travail (salaire minimum, durée maximale du travail, sécurité, certifications). Suivant cette logique, les activités criminelles et les activités légales mais réalisées par des opérateurs non autorisés ne font pas partie de l'économie souterraine. En revanche, elle englobe les travaux informels occasionnels accomplis dans le cadre domestique ou dans celui de relations de voisinage, lesquels toutefois sont généralement mieux acceptés socialement.

3.1.1 La complexité du phénomène est telle que la main d'œuvre concernée recouvre des cas de figure extrêmement diversifiés ⁽⁸⁾: travailleurs indépendants choisissant de ne pas régulariser leur situation, salariés non couverts par la sécurité sociale, sans contrat ou encore payés en partie «de la main à la main», travailleurs familiaux, travailleurs ne déclarant pas une deuxième ou une troisième activité, immigrés en situation irrégulière, travailleurs qui ne bénéficient pas des normes minimales d'un travail décent dans leurs pays qui effectuent de la sous-traitance pour l'UE.

3.2 S'il est nécessaire de s'attaquer sérieusement à l'économie souterraine et au travail non déclaré, c'est en raison de leurs multiples effets, tant sur les entreprises que sur les travailleurs, ainsi que sur les budgets publics:

- la compétition entre les entreprises est faussée en raison de la concurrence déloyale qui s'exerce entre celles qui respectent les règles et celles qui ne le font pas, ce qui contribue à maintenir en vie des activités qui auraient probablement été écartées du marché; en outre, le fait que des entreprises ne s'agrandissent pas afin de rester dans l'économie souterraine et ne disposent pas d'un accès adéquat au crédit est source d'inefficacité dynamique;

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, par. 3.2.

⁽⁶⁾ JO C 101, du 12.4.1999, pp. 30-37, en liaison avec le document COM(98) 219; JO C 255, du 14.10.2005, pp. 61-66. Cette question est par ailleurs traitée dans d'autres avis portant plus généralement sur le marché du travail ou sur des phénomènes connexes à l'économie souterraine: parmi ces derniers, JO C 175, du 27.7.2007, pp. 65-73 et JO C 204, du 9.8.2008, pp. 70-76.

⁽⁷⁾ Sur la base de la résolution du Conseil n° 13538/1/03 sur le travail non déclaré et de la décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi.

⁽⁸⁾ Document de travail de l'OIT «*Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*» (Inspection du travail et travail non déclaré dans l'UE), Genève, 2013, ch. 1.

- les travailleurs souffrent de conditions d'insécurité sur le plan physique, sur celui des revenus et de la sécurité sociale, avec des conséquences non seulement éthiques sur leur dignité, mais aussi du point de vue de la production, en l'absence de possibilités de formation permanente, de recyclage professionnel, de réévaluation des fonctions, des processus de production et des produits;
- les finances publiques accusent ainsi une perte de recettes, ce qui a pour effet de faire baisser les rentrées fiscales et les prélèvements sociaux (manque à gagner fiscal) et de contribuer à une répartition inéquitable du coût des services publics et de l'État providence (parasitisme).

3.3 Par ailleurs, le processus de mondialisation économique et les changements sociaux et démographiques créent — du moins potentiellement — plus d'espace pour l'économie souterraine et le travail non déclaré, raison pour laquelle les politiques de lutte doivent pouvoir évoluer en conséquence, en s'adaptant aux nouvelles conditions et en affrontant les phénomènes émergents. Sont ici visés la demande accrue de services à la famille et de services de soins, le déclin des formes de travail classiques et la flexibilité croissante des relations contractuelles, le développement du travail indépendant et des externalisations, le renforcement des groupements de sociétés multinationales. Cela exige de prêter davantage attention à la définition des réglementations, aux instruments de surveillance et de contrôle, ainsi qu'aux modalités de coordination internationale.

3.4 D'un point de vue statistique, les activités souterraines font partie intégrante du PIB et leur estimation exige des méthodologies adaptées. Mais il est difficile d'obtenir au sein de l'UE des informations fiables et comparables quant à l'ampleur et à la structure de ces activités, et ce pour trois raisons au moins: i) la nature de ces phénomènes, qui par définition ne peuvent être observés directement; ii) la multiplicité des orientations des États membres, qui donne lieu à des réglementations nationales disparates; iii) l'utilisation de différentes méthodes de calcul. Des approches divergentes donnent bien entendu lieu à des quantifications divergentes, qui peuvent différer de manière très significative, y compris au sein d'un même pays (tableau 1). Généralement, les valeurs publiées par les sources nationales officielles sont sous-estimées par rapport aux travaux des experts et des organisations internationales.

3.4.1 Il existe trois façons de mesurer la portée de l'économie souterraine, qui peuvent du reste s'appliquer à différents objets d'analyse (valeur ajoutée ou emploi):

- études directes réalisées au niveau micro-économique (par exemple Eurobaromètre et enquête sociale européenne), au moyen d'enquêtes par sondage épisodiques ou régulières, dans le cadre desquelles les intéressés sont interrogés sur certaines caractéristiques de leur relation de travail⁽⁹⁾;
- estimations indirectes réalisées au niveau macro-économique, sur la base d'autres grandeurs connues et corrélées de manière stable à l'économie souterraine, telles que les comptes nationaux, la dynamique du marché de l'emploi, la consommation et la demande monétaire;
- modèles économétriques traitant l'économie souterraine comme une variable non observable et s'appuyant sur les principaux facteurs qui la favorisent et les indicateurs d'activité irrégulière.

3.5 Une étude européenne préconise, pour obtenir des estimations homogènes et comparables entre États membres, de recourir à la méthodologie indirecte développée par l'Institut national de statistique italien, qui repose sur les données largement accessibles et fiables de l'apport de main-d'œuvre⁽¹⁰⁾. Dans une perspective à moyen terme, l'UE pourrait ainsi disposer d'une base commune et partagée d'analyse, de comparaison et d'évaluation, indépendante des travaux des centres d'études ou d'organisations extérieures.

3.6 À l'heure actuelle, les informations comparables recueillies pour l'ensemble des États membres proviennent de modèles économétriques relatifs à l'économie souterraine ainsi que d'enquêtes par sondage portant sur le pourcentage de main-d'œuvre (salarisée et indépendante) travaillant de manière informelle. Les résultats ainsi obtenus sont parfois contradictoires car ils se réfèrent à des dimensions différentes (voir tableau 2). En outre, peu d'États membres disposent de relevés périodiques concernant ce phénomène au niveau national.

⁽⁹⁾ Même s'il existe un risque de sous-représentation de l'économie souterraine en raison du manque de sincérité des réponses, l'intérêt est de recueillir quantité de données socio-économiques.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. et al., Étude sur les méthodes indirectes destinées à évaluer l'ampleur du travail non déclaré au sein de l'UE, GHK & Fondazione G. Brodolini, rapport final à la Commission européenne, DG «Emploi, affaires sociales et égalité des chances», décembre 2009.

3.6.1 La méthode économétrique fait apparaître des valeurs maximales dans certains États membres du centre et de l'est de l'Europe (jusqu'à des valeurs supérieures à 30 % en Bulgarie), élevées dans le sud, intermédiaires dans le reste de l'Europe centrale et orientale et dans les pays nordiques, minimales dans les États membres continentaux et anglo-saxons ⁽¹¹⁾.

3.6.2 La méthode directe donne quant à elle un tableau plus varié, avec des valeurs maximales dans le sud (en particulier à Chypre et en Grèce), mais aussi en Irlande et en Pologne, et des valeurs minimales dans certains États membres du centre et de l'est de l'Europe, d'Europe du nord et d'Europe continentale ⁽¹²⁾.

4. Observations particulières: impact de la crise et mesures politiques préconisées

4.1 L'impact de la crise et des politiques d'austérité n'est pas évident a priori. Du côté de l'offre, la récession devrait accentuer la baisse, y compris par des moyens illicites, des coûts de production, pour compenser la diminution des profits et des revenus, alors que les chômeurs devraient se montrer plus disposés à accepter un travail non régulier. Mais du côté de la demande, il y a contraction des possibilités d'emploi pour les personnes faiblement qualifiées, en raison du ralentissement de la consommation et des investissements dans des secteurs comme la construction, le commerce, l'hôtellerie, la restauration et les services à la famille.

4.1.1 Et de fait, les observations empiriques ne sont pas concluantes ⁽¹³⁾. Selon les modèles économétriques, l'évolution récente suit une courbe uniformément descendante, à l'exception d'une légère hausse en 2009, en pleine crise économique, suivie d'une rapide retombée entre 2010 et 2012 (tableau 3). Les enquêtes directes font au contraire apparaître une image plus contrastée, avec certains États membres qui affichent un recul de l'emploi informel pour les travailleurs salariés et d'autres qui au contraire enregistrent une augmentation de l'activité informelle en ce qui concerne les indépendants.

4.2 Ce ne sont pas seulement la portée, mais aussi la structure de l'économie souterraine et du travail non déclaré qui diffèrent selon les États membres, en raison de la disparité des structures de production et des systèmes d'État providence ⁽¹⁴⁾. Les catégories de travailleurs les plus touchées par ces phénomènes — qui en temps normal déjà connaissent des conditions économiques moins favorables que la moyenne — sont en outre affectés par la limitation de ces possibilités en temps de crise et voient leurs perspectives de revenus s'amenuiser ⁽¹⁵⁾.

4.3 Il apparaît ainsi que les dynamiques de l'économie souterraine et du travail non déclaré — surtout à la suite de la crise — n'affectent pas la main-d'œuvre de manière homogène, que ce soit d'un État membre à l'autre ou au sein des différentes économies. Il y a lieu de tenir compte de ces effets hétérogènes lors de l'élaboration des politiques de lutte contre l'économie souterraine et de la mise en œuvre des politiques sociales anticycliques.

4.4 Étant donné la complexité et le caractère multidimensionnel de l'économie souterraine et du travail non déclaré, tout le monde s'accorde sur la nécessité de combiner divers instruments de lutte, allant de la dissuasion, pratiquée au moyen de contrôles et de sanctions, aux incitations à respecter les réglementations. Le CESE souscrit à l'importance croissante qui a été donnée au cours des dernières années aux mesures préventives et curatives visant à prévenir l'apparition des facteurs alimentant l'économie souterraine ou à encourager la régularisation de ces pratiques, probablement plus utiles pour contribuer à la sortie de la crise économique ⁽¹⁶⁾ (voir tableau 4).

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* (L'économie souterraine et le travail au noir: que (ne) savons-nous (pas)?), Note de discussion IZA, n° 6423, mars 2012; Schneider F., Taille et développement de l'économie parallèle de 31 pays européens et 5 autres pays de l'OCDE, de 2003 à 2012: certains faits nouveaux, document de travail, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe* (Travailleurs informels en Europe). *Evidence from 30 European Countries, Policy Research Working Paper* (Travailleurs informels en Europe. Données concernant 30 pays européens), n° 5912, Banque mondiale, décembre 2011; Packard T. — Koettl J. — Montenegro C.E., In *From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor* (Intégration du travail informel en Europe), Banque mondiale, 2012, chap. 1. 1.

⁽¹³⁾ Schneider F., cit.; Hazans M., cit., Packard T. — Koettl J. — Montenegro C.E., cit.

⁽¹⁴⁾ Dans les pays nordiques, qui investissent davantage dans les politiques en faveur de l'emploi, de la protection sociale et de la redistribution, et qui assurent par conséquent une meilleure égalité des revenus, l'incidence du travail non déclaré est également moindre et concerne principalement les seconds emplois, exercés à titre de complément de revenus. Dans le sud de l'Europe au contraire, l'économie souterraine joue un rôle de substitution pour compenser l'insuffisance des politiques actives de l'emploi et du bien-être, de sorte qu'elle occupe une place particulièrement importante pour les chômeurs et les personnes marginalisées par rapport au marché du travail formel. Voir Eurofound «*Le travail non déclaré dans les 27 États membres de l'UE et en Norvège. Approches et mesures depuis 2008*», juin 2013, chap. 1 et 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., pag. 22.-39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, chap. 2 et 3.

4.5 Diverses mesures sont généralement proposées, qui agissent sur des aspects différents:

- réduire le coût de l'application des réglementations pour les entreprises et la rendre plus facile, en révisant et en simplifiant les procédures administratives et fiscales;
- augmenter le risque d'être découverts, en renforçant les contrôles, en particulier au moyen d'inspections tripartites associant des représentants des pouvoirs publics compétents⁽¹⁷⁾, des employeurs et des syndicats, et en rendant les sanctions déjà existantes plus effectives et plus efficaces;
- encourager le développement des petites et moyennes entreprises et mettre en œuvre des politiques industrielles favorisant les secteurs productifs à haute intensité de travail qualifié;
- réduire l'attrait du travail non déclaré pour les travailleurs, en octroyant des aides ciblées aux revenus et en établissant un lien plus évident entre les cotisations et les prestations sociales;
- réglementer les nouvelles formes de travail de manière à ce qu'elles ne fassent pas l'objet d'abus, mais permettent de combiner les exigences des entreprises et des travailleurs;
- contrôler la régularité des contributions au moyen d'indicateurs de l'adéquation du coût de la main-d'œuvre⁽¹⁸⁾ (qui peut varier selon le secteur, la catégorie d'entreprise et le territoire), concertés avec les partenaires sociaux;
- réduire l'acceptation sociale de l'économie souterraine et diffuser l'éthique fiscale, en sensibilisant l'opinion publique, en recherchant une meilleure équité de la pression fiscale et en développant la confiance à l'égard de l'administration publique et des pouvoirs politiques;
- instaurer des rapports périodiques de suivi afin d'évaluer les dynamiques en cours et l'efficacité des mesures adoptées;
- renforcer la coopération entre les États membres concernant les sociétés multinationales, notamment au moyen d'agences ou de structures institutionnelles spécifiques⁽¹⁹⁾.

4.6 Toutes ces mesures poursuivent néanmoins un objectif commun: pour les entreprises, faire en sorte que les coûts en termes de sanctions économiques et d'image sociale dépassent les bénéfices potentiels découlant de la fraude ou des irrégularités, et donc que le risque soit moins payant; pour les travailleurs, veiller à ce que le travail régulier soit plus rémunérateur que le travail non déclaré, en termes de revenus mensuels et de perspectives d'avenir. Cette stratégie passe nécessairement par l'adoption de mesures visant à accompagner la transformation du travail non déclaré en emploi régulier.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ OIT, *Opus cit.*, chap. 3.

⁽¹⁸⁾ Il est possible de mettre en évidence l'emploi éventuel d'une main-d'œuvre au noir si les vérifications comptables font apparaître un coût du travail (salaires + cotisations sociales) inférieur aux planchers estimés. Cité parmi les bonnes pratiques par la communication COM(2007) 628 final.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. et al., *Joining up the fight against undeclared work in Europe* (Participer à la lutte contre le travail non déclaré en Europe), Regioplan, Rapport final à la Commission européenne, DG «Emploi, affaires sociales et égalité des chances», décembre 2010, chap. 5.

Avis du Comité économique et social européen sur «L'accessibilité en tant que droit de l'homme pour les personnes handicapées» (avis d'initiative)

(2014/C 177/03)

Rapporteur: **M. VARDAKASTANIS**

Le 14 février 2013, 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:

L'accessibilité en tant que droit de l'homme pour les personnes handicapées.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 novembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE appelle les institutions de l'UE à reconnaître que l'article 9 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH des NU) constitue un droit de l'homme en soi et que sa mise en œuvre intégrale doit dès lors entraîner la création des conditions nécessaires, au moyen de mesures politiques et juridiques, pour que les personnes handicapées puissent accéder à toutes sortes d'environnements et d'aspects de la vie. Il s'agit d'une condition essentielle pour qu'elles puissent pleinement faire valoir leurs droits civils et politiques ainsi que leurs droits sociaux, économiques et culturels. L'accessibilité est bénéfique pour l'ensemble de la société.

1.2 Le CESE appelle l'ensemble des institutions, des organes politiques et des agences de l'UE, lui-même compris, à préparer, en consultation avec le Mouvement européen pour les personnes handicapées, un plan concret pour garantir l'accessibilité de leurs locaux, de leurs sites Internet et de leurs documents, entre autres.

1.3 Le CESE reconnaît l'accessibilité en tant que condition préalable essentielle de la durabilité et de sa dimension sociale, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation ainsi que de la promotion de la cohésion sociale.

1.4 Le CESE reconnaît que des avancées positives ont été réalisées dans des domaines comme les transports et les télécommunications (l'Agenda numérique, par exemple), mais qu'il convient de prendre davantage de mesures, en ce qui concerne en particulier le marché intérieur.

1.5 Le CESE reconnaît que le manque d'accessibilité constitue une discrimination en soi et souligne dès lors la nécessité pour l'UE de mettre en place une législation antidiscriminatoire; appelle dès lors le Conseil à débloquer la proposition de directive relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle — COM(2008) 426 (article 19 du TFUE).

1.6 Le CESE appelle la Commission européenne à respecter son engagement à long terme et à présenter un acte législatif européen sur l'accessibilité qui soit juridiquement contraignant.

1.7 Le CESE invite le Parlement européen et le Conseil de l'UE à conclure la proposition actuelle de directive sur l'accessibilité des sites Internet d'organismes du secteur public, conformément à l'avis du CESE sur l'accessibilité des sites Internet d'organismes du secteur public ⁽¹⁾ et au Forum européen des personnes handicapées.

1.8 Le CESE appelle les institutions de l'UE à convenir d'inclure des conditions ex ante obligatoires concernant l'accessibilité et le handicap dans l'actuel règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds structurels et dans les instruments d'aide extérieure et autres instruments de financement.

1.9 Le CESE estime que la crise et les mesures d'austérité qui en résultent ne devraient pas servir d'excuse à l'UE et aux États membres pour accorder une moindre importance au respect de l'accessibilité en tant que droit de l'homme.

⁽¹⁾ JO C 271, 19.9.2013, p. 116-1210.

1.10 Le CESE observe que la mise en œuvre effective de l'accessibilité en tant que droit de l'homme exige de tenir compte des principes fondamentaux suivants: la liberté de choix et de mouvement, l'autonomie de vie, les aménagements raisonnables, la participation, la conception universelle et l'obligation d'anticipation.

1.11 Le CESE appelle l'UE et les États membres à mettre en place des mécanismes de suivi et d'exécution en associant les organisations représentatives des personnes handicapées.

1.12 Le CESE souligne que les politiques de l'UE suivantes doivent comporter une dimension de l'accessibilité: la capacité juridique, la participation politique, l'emploi, les aides d'État, les transports, l'éducation, l'accès aux biens et aux services, la recherche, la politique extérieure et le logement.

1.13 Le CESE estime que, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la CDPH des NU, les institutions européennes devraient intégrer l'accessibilité dans les instruments suivants: la normalisation, l'harmonisation, les spécifications techniques, les mesures incitatives pour les entreprises, les politiques des syndicats et les conventions collectives.

1.14 Le CESE observe que les stratégies de sensibilisation représentent un moyen essentiel pour que la société, notamment les citoyens eux-mêmes et les principales parties prenantes comme les établissements d'enseignement et les médias, respectent l'accessibilité en tant que droit de l'homme, conformément à l'article 8 de la CDPH des NU.

1.15 Le CESE considère que l'accessibilité doit figurer dans les programmes d'enseignement des filières scientifiques (architecture, ingénierie, informatique, etc.).

1.16 Il estime également qu'il n'existe pas suffisamment d'instruments statistiques pour soutenir la mise en œuvre effective de l'accessibilité en tant que droit de l'homme, et appelle dès lors Eurostat à faire en sorte que de tels instruments soient mis au point.

1.17 Le CESE réaffirme son engagement, formulé dans des avis antérieurs, de créer un comité de pilotage pour le suivi de la mise en œuvre de la CDPH des NU.

2. Introduction

2.1 L'approche du handicap sous l'angle des droits de l'homme suppose que l'UE, en tant que partie à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH des NU), et l'ensemble des citoyens, aient pour responsabilité de bâtir une société où tous les êtres humains, y compris les personnes handicapées, peuvent jouir de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

2.2 La définition de la convention des Nations Unies, selon laquelle *on entend par personnes handicapées des individus qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres*, étaye et renforce l'approche du handicap sous l'angle des droits de l'homme.

2.3 La ratification de la CDPH des NU par l'UE a été assortie d'une liste de compétences dont l'accessibilité fait partie intégrante. La CDPH des NU est, à ce jour, le seul traité sur les droits de l'homme que l'UE ait ratifié.

2.4 Le rapport mondial sur le handicap 2011 (World Disability Report) de l'Organisation mondiale de la santé et de la Banque mondiale souligne que l'environnement bâti, les transports, l'information et les communications sont souvent inaccessibles aux personnes handicapées ⁽²⁾.

2.5 L'accès à l'environnement physique et aux transports publics est une condition préalable à la liberté de mouvement des personnes handicapées, consacrée à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. De même, l'accès à l'information et aux communications est considéré comme une condition préalable à la liberté d'opinion et d'expression, inscrite à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 19, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. ⁽³⁾

⁽²⁾ Rapport mondial sur le handicap 2011 (World Disability Report), résumé, par. 10.

⁽³⁾ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise, à l'article 25 c), que tout citoyen a le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. Les dispositions de cet article pourraient servir de base pour intégrer le droit d'accès dans les traités fondamentaux sur les droits de l'homme. Sections 2 et 3.
La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale garantit à chacun le droit d'accès à tous lieux et services destinés à l'usage du public, tels que moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs (article 5, point f). Pour ce qui est de considérer le droit d'accès comme un droit en soi, un précédent a ainsi déjà été établi dans le cadre juridique international des droits de l'homme. (Projet d'observation générale sur l'article 9 — comité de la CDPH des NU).

2.6 Le point focal pour la CDPH des NU (situé à la Commission européenne) a un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre de cette même convention et son mode d'action doit être très proactif.

2.7 Le Conseil de l'UE a approuvé, le 29 octobre 2012, la constitution d'une instance chargée de protéger, de promouvoir et de suivre la mise en œuvre de la CDPH des NU, et composée du médiateur européen, de la commission des pétitions du Parlement européen, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, du Forum européen des personnes handicapées et de la Commission européenne.

2.8 Le CESE se félicite de la pleine participation du Forum européen des personnes handicapées à l'instance ainsi établie et insiste sur le fait que la société civile doit être très étroitement associée à ses procédures.

2.9 L'accessibilité est reconnue comme un droit aux articles 9, 3 et 21 de la CDPH des NU.

2.10 Les articles de la CDPH des NU relatifs à l'accessibilité forment un tout, constituant un agenda politique/juridique important à part entière, et ne peuvent être envisagés isolément; l'accessibilité doit dès lors être considérée comme un moyen d'exercer plus aisément tous les autres droits civils, économiques, sociaux et culturels.

2.11 Au cours des dernières années, l'accessibilité a fait l'objet d'une plus grande attention de la part du législateur de l'UE et cette dimension a été intégrée, entre autres, dans des domaines de la politique tels que les marchés publics, les Fonds structurels et d'autres instruments de financement, les droits des passagers, le secteur des normes techniques (TSI-PRM) et l'emploi. Cet aspect est particulièrement important compte tenu du vieillissement de la population européenne.

2.12 La stratégie européenne en faveur des personnes handicapées, qui est le principal instrument de politique dédié au handicap, a établi des objectifs concrets pour l'UE en la matière. Par cette stratégie, la Commission européenne s'est engagée à présenter des mesures juridiquement contraignantes pour garantir l'accessibilité, notamment l'accessibilité des sites internet et l'acte européen sur l'accessibilité⁽⁴⁾.

2.13 La stratégie numérique pour l'Europe constitue un bon modèle pour l'introduction de stratégies politiques générales, tout en intégrant des mesures spécifiques en faveur de l'accès des personnes handicapées. Les avancées en matière d'accessibilité se répercuteront sur la société et l'économie en général, par la création de nouveaux emplois et de valeur ajoutée. La mise en œuvre intégrale de cette stratégie devrait déboucher sur une Europe numérique sans entraves pour les personnes handicapées.

2.14 Il est nécessaire d'exploiter le potentiel de l'accessibilité pour le marché intérieur dans la mesure où il renforcera la mobilité transnationale en Europe tout en favorisant la mobilité des travailleurs et des personnes handicapées. Il y a lieu de garantir l'accès aux programmes d'apprentissage tout au long de la vie. Les stratégies européennes en faveur de l'emploi devraient également tenir compte de la nécessité de pouvoir garder son emploi et se recycler dans le cas de personnes qui deviennent handicapées au cours de leur vie professionnelle.

2.15 La stratégie Europe 2020 aurait pu proposer une approche plus globale du handicap, en incluant l'accessibilité et la participation des personnes handicapées ainsi que de leurs organisations représentatives. En raison de l'absence d'indicateurs complets en matière de handicap dans cette stratégie, le handicap a fait l'objet d'une attention/d'une information et de ressources insuffisantes. La création d'emplois constitue la stratégie fondamentale pour garantir l'inclusion sociale.

2.16 Le CESE souligne qu'il convient de faire beaucoup plus encore, et accueille dès lors favorablement la proposition de directive de la Commission européenne sur l'accessibilité des sites Internet d'organismes du secteur public.

2.17 Le CESE appelle la Commission européenne à respecter son engagement et à présenter, sans retard ou report supplémentaire, un acte européen sur l'accessibilité qui soit juridiquement contraignant.

2.18 La crise économique a des conséquences très lourdes sur le respect des droits de l'homme des personnes handicapées, y compris en matière d'accessibilité. Les niveaux d'accessibilité sont en recul, entraînant le développement de sociétés plus inaccessibles. Il y a lieu de noter que toutes les familles sont touchées par la crise, mais que les conséquences sont disproportionnées pour celles qui ont un enfant handicapé⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Tel que présenté dans le programme de travail 2012 de la CE au point 99.

⁽⁵⁾ Le Comité des droits de l'enfant a adopté l'observation générale n° 9 (2006) sur les droits des enfants handicapés. Ce comité a réitéré l'importance de l'accessibilité dans son observation générale n° 17 (2017) sur le droit de l'enfant au repos, aux loisirs, au jeu, aux activités récréatives, à la vie culturelle et aux arts (article 31).

2.19 L'UE doit adopter un programme spécifique pour faire en sorte que les enfants handicapés aient accès à tous les environnements et aspects de la vie.

2.20 Une croissance inclusive et l'accessibilité sont pour l'Europe des conditions préalables essentielles à la durabilité, en particulier pour la mise en œuvre de sa dimension sociale, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation ainsi que de la promotion de la cohésion sociale par l'inclusion des personnes handicapées.

3. L'accessibilité en tant que droit de l'homme

3.1 Le CESE estime qu'il faut faire de «l'accessibilité en tant que droit de l'homme» un concept politique et opérationnel. Ce concept est valable pour l'ensemble de la société et non pas uniquement pour les personnes handicapées.

3.2 Le CESE souligne que l'accessibilité en tant que droit de l'homme, et en rapport avec un programme politique, doit être entendue de deux manières:

- en tant que droit de l'homme à part entière; elle désigne alors la possibilité de participer, d'agir, de communiquer et d'être informé de manière autonome et sûre; et
- en tant que droit de l'homme inhérent à la mise en œuvre d'autres droits de l'homme, ce qui en fait un catalyseur et un facilitateur essentiel.

3.3 Le CESE prend acte des lignes directrices de la CDPH des NU pour le développement du concept d'accessibilité et considère que le processus d'élaboration des politiques dans ce domaine devrait comporter les axes suivants:

- permettre aux personnes handicapées de vivre de manière autonome et de participer pleinement à tous les aspects de la vie;
- adopter des mesures comportant notamment la prévention, le recensement et l'élimination des obstacles et des barrières à l'accessibilité.

3.4 Le CESE admet la nécessité de garantir aux personnes handicapées une autonomie de vie (vie dans la communauté, vie dans la société), comme stipulé à l'article 19 de la CDPH des NU, en agissant à trois niveaux:

- veiller à ce que les personnes handicapées puissent choisir leur lieu de résidence;
- fournir l'aide nécessaire pour qu'elles puissent jouir des mêmes droits que les autres membres de la société et
- garantir que les services destinés à la population générale soient mis à la disposition des personnes handicapées, sur un pied d'égalité avec les autres.

3.5 Le CESE affirme que les personnes handicapées doivent pouvoir exercer leur liberté de choix en toute indépendance et autonomie, sur un pied d'égalité avec les autres.

3.6 Le CESE prend acte du «Rapport mondial sur l'article 19: le droit de vivre et d'être inclus dans la Communauté»⁽⁶⁾, élaboré par Inclusion International, dont il ressort que les personnes souffrant d'un handicap intellectuel se voient refuser des droits élémentaires en matière d'accessibilité, comme celui de détenir les clés de leur logement, d'avoir accès à des services commerciaux, de décider de l'endroit où se promener, ou de se rendre au terrain de jeux avec des camarades de classe.

3.7 Le CESE reconnaît que le placement en institution est une très grave violation des droits de l'homme et qu'elle est la conséquence malheureuse du développement des services sociaux en Europe, par rapport à d'autres régions du monde, et touche tous les pays de l'Union européenne, indépendamment de leur niveau de vie. Il convient d'accompagner les stratégies de désinstitutionnalisation en développant d'autres types de services communautaires, sans lesquels il ne peut y avoir d'amélioration; les personnes handicapées peuvent devenir des sans-abri.

⁽⁶⁾ <http://inclusion-international.org/living-in-community/>.

3.8 Le CESE considère que le terme «obstacle» ne doit pas être pris au sens restrictif d'obstacle physique, car il peut être de nature législative ou découler des attitudes, des politiques, des comportements et des habitudes, d'une prise de conscience insuffisante et de la discrimination culturelle. Le CESE insiste sur le fait que la suppression de ces obstacles profite à l'ensemble de la société.

3.9 Le CESE estime qu'il convient de mieux reconnaître la langue des signes et d'autres formes de communication pour les personnes sourdes, ainsi que les technologies de conversion de la parole en texte écrit pour les malentendants. Il devrait également exister des équipements pour assurer la mise à disposition de documents en Braille et de lecteurs d'écran pour les aveugles, ainsi que d'informations facilement lisibles pour les personnes souffrant d'un handicap intellectuel ou comportemental.

3.10 Le CESE souligne que la signalisation, l'accessibilité de l'information et des communications, les services d'aide, l'orientation et les mouvements au sein des bâtiments ou entre ceux-ci sont des éléments d'importance cruciale pour de nombreuses personnes handicapées, en particulier celles qui souffrent de fatigue cognitive.

3.11 Le CESE reconnaît deux instruments fondamentaux à prendre en compte dans l'analyse de l'accessibilité en tant que droit de l'homme:

— «On entend par "aménagement raisonnable" les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue qui sont apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.» (article 2 de la CDPH). Ces aménagements raisonnables ne doivent en aucun cas se substituer à l'obligation de garantir l'accessibilité des infrastructures, de l'environnement bâti et des services et des biens conformément au principe de conception universelle. L'objet des aménagements raisonnables est de garantir la justice individuelle, en termes de non-discrimination et d'égalité, en tenant compte de la dignité, de l'autonomie et des choix de la personne. Selon le CESE, une amélioration générale des normes d'accessibilité conduit à des aménagements plus raisonnables.

— Le CESE estime que le principe de «charge disproportionnée ou indue» doit être appliqué conformément à la réglementation actuelle et appelle par conséquent les pouvoirs publics à contrôler et à soutenir la réalisation d'aménagements raisonnables au moyen de formules alternatives (fonds, marchés publics, etc.). Cela devrait inclure une analyse d'impact dans le cadre de laquelle le droit du citoyen doit prévaloir sur les besoins du fournisseur. Il importe de garantir que l'application du principe des aménagements raisonnables ne souffre que de très rares exceptions.

3.12 Le CESE considère que la «conception universelle» devrait être un principe directeur afin de garantir la pleine accessibilité des personnes handicapées à la vie en société, et qu'il convient d'en faire une exigence opérationnelle dans le processus d'élaboration des politiques, par exemple en l'inscrivant dans les articles d'un règlement⁽⁷⁾. La conception universelle doit être assortie du développement d'appareils et de technologies d'assistance complémentaires.

3.13 Respecter l'obligation d'anticipation en matière d'accessibilité peut profiter considérablement aux personnes handicapées, dont les besoins sont alors couverts avant qu'ils ne se fassent ressentir. Pour ce qui est des produits ou des services, cela exigera qu'un tel potentiel soit pris en compte dès la phase de conception.

3.14 Il convient de faire la distinction entre l'obligation d'assurer l'accessibilité de l'ensemble des objets, infrastructures, biens, produits et services nouvellement conçus, construits et produits, d'une part, et l'obligation de supprimer les entraves et de garantir l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et aux communications existants, ainsi qu'aux services mis à la disposition du grand public, d'autre part. Les États parties sont tenus de respecter les deux obligations, mais la première devant être mise en œuvre progressivement, ils devraient définir des délais fermes et allouer les ressources appropriées pour la suppression des barrières existantes⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Construire un bâtiment neuf répondant aux critères d'accessibilité peut accroître le coût total de la construction de 0,5 % (ou n'avoir aucun impact sur le coût, dans de nombreux cas), alors que l'adapter a posteriori peut entraîner une majoration supérieure au pourcentage précité. Il y a lieu également de prévoir dès l'origine l'accessibilité de l'information et des communications, notamment les TIC, car les adaptations ultérieures de l'Internet et des TIC peuvent majorer les coûts; il est dès lors plus économique d'intégrer les caractéristiques d'accessibilité obligatoires des TIC dès les premières étapes de la conception et de la construction. (Projet d'observation générale sur l'article 9 — comité de la CDPH des NU). La durée de vie moyenne d'un bâtiment ou d'autres infrastructures physiques s'élève à plus de 50 ans, alors qu'elle n'est que de 3 à 4 ans pour les infrastructures numériques. Il convient également de noter que les coûts de construction sont beaucoup moins élevés.

⁽⁸⁾ Projet d'observation générale sur l'article 9 — comité de la CDPH des NU.

3.15 Le CESE fait observer que l'aide personnelle (y compris les «formes d'aide humaine ou animale» mentionnées dans la CDPH des NU) est une action ciblée essentielle visant à garantir aux personnes handicapées l'accès à un certain nombre de droits.

3.16 Le CESE reconnaît que la non-discrimination est un instrument essentiel pour faire respecter les droits de l'homme, mais qu'elle ne suffit pas et doit aller de pair avec d'autres instruments tels que des actions positives et la normalisation, ainsi qu'avec la formation et la sensibilisation aux droits des personnes handicapées parmi les employeurs, les ingénieurs civils, les architectes, les juristes, les économistes, etc. Ce type de formation doit être intégré dans leurs programmes d'enseignement. Le CESE estime que des avancées doivent être réalisées concernant la proposition de directive, actuellement abandonnée, relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle — COM(2008) 426 final (fondée sur l'article 19 du TFUE).

3.17 Il ne saurait y avoir de mise en œuvre fondamentale des obligations en matière d'accessibilité en tant que droit de l'homme sans une participation substantielle et significative des organisations représentatives des personnes handicapées à la mise en œuvre des articles 4, paragraphe 3, et 33. Une telle participation peut être assurée si ces organisations reçoivent les ressources financières nécessaires pour développer leur activité de défense des droits. Le CESE demande que soit prévu dans le programme des droits fondamentaux, qui remplacera le programme PROGRESS, l'octroi du même niveau de soutien financier aux organisations représentatives des personnes handicapées, qu'elles soient centrales ou spécifiques.

3.18 Le CESE souligne que les personnes handicapées ne jouissent pas du même degré de respect des droits de l'homme selon qu'elles vivent en milieu urbain ou rural; il conviendrait de remédier à ce déséquilibre au moyen de politiques efficaces menées aux niveaux national et régional.

3.19 Les entreprises et les employeurs de l'UE devraient intégrer l'accessibilité dans leurs politiques de la diversité et promouvoir l'élaboration de plans pour la diversité.

3.20 Le CESE reconnaît l'impact de l'accessibilité sur la cohésion sociale; les stratégies européennes en faveur de la durabilité devraient dès lors inclure l'accessibilité en tant que moyen de réaliser leurs objectifs.

3.21 Le CESE observe que les femmes handicapées voient leurs droits limités, notamment dans le domaine de la santé, de l'inclusion sociale, de l'éducation et de l'emploi. Ces restrictions conduisent à la dégradation de leurs conditions de vie et à des problèmes de santé, de chômage et de pauvreté. Cela vaut pour d'autres personnes handicapées vulnérables telles que les enfants, les personnes âgées et les personnes très dépendantes, qui se heurtent à de graves restrictions de leurs droits.

3.22 Le CESE souligne que les jeunes d'aujourd'hui représentent l'avenir et qu'il est nécessaire de créer les conditions d'accessibilité pour permettre à ceux qui souffrent d'un handicap de jouir pleinement de leurs droits. Le CESE appelle l'Union européenne à faire en sorte que ses politiques en faveur des jeunes comportent une dimension spécifique pour soutenir les jeunes handicapés.

4. Impact sur la législation et l'élaboration des politiques de l'UE

4.1 Le CESE affirme qu'avec la ratification de la CDPH des NU par l'Union européenne, toute initiative politique/juridique adaptée de l'UE devrait être analysée sous l'angle de la garantie d'une autonomie de vie des personnes handicapées, de leur pleine intégration à la société et de la suppression des barrières et des obstacles. Ce concept devrait avoir une incidence sur les réglementations actuelles de l'UE, dont certaines sont mentionnées dans la déclaration de compétences.

4.2 Le CESE considère que le marché intérieur pourrait être développé de manière à inclure les aspects liés au handicap, à la normalisation et à l'harmonisation en matière d'accessibilité, ce qui est un moyen de le moderniser et de le rendre plus compétitif et inclusif dans une économie mondialisée. Il existe une économie du handicap.

4.3 Le CESE appelle à la création d'un programme de l'UE fondé sur deux facteurs:

- l'accessibilité en tant que droit de l'homme et
- l'intégration de la dimension de l'accessibilité dans les autres domaines politiques généraux.

4.4 Le CESE estime que l'accessibilité est un droit fondamental qui doit faire l'objet d'un programme politique spécifique et appelle instamment la Commission européenne à présenter une proposition de programme pour les droits en matière d'accessibilité dans le cadre de son processus d'élaboration des politiques.

4.5 Le CESE demande que les domaines suivants soient analysés sous l'angle de l'accessibilité en tant que droit de l'homme:

- l'accès à certains services et politiques sociales exige la pleine jouissance de la capacité juridique. L'UE devrait garantir, pour les personnes handicapées, une harmonisation des principes relatifs à la capacité juridique dans l'Union européenne;
- la participation politique et le droit de vote des personnes handicapées pour toutes les élections (locales et nationales), en particulier les élections européennes, devrait être garantis par la loi en faisant en sorte que les bureaux de vote, les bulletins et les informations des partis politiques, etc. soient accessibles;
- les droits civils (droit de propriété, droit à la vie, autonomie, sécurité, etc.). L'accès à ces droits civils élémentaires doit être garanti par des mesures européennes, en prévoyant notamment une assistance personnelle afin que les personnes handicapées puissent avoir la liberté de choix en profitant de l'accessibilité.

4.6 Le CESE appelle à la mise en place d'actions concrètes, axées sur l'accessibilité en tant que droit de l'homme, dans les domaines suivants: prévention des effets de la crise économique sur les normes d'accessibilité et autonomie de vie pour les personnes handicapées; accès à l'éducation⁽⁹⁾; programme d'accès aux droits sociaux et culturels⁽¹⁰⁾ (relations sociales, loisirs, tourisme); coopération internationale, accords financiers/commerciaux et position de l'UE dans des domaines comme les catastrophes naturelles et la coopération au développement, les objectifs du Millénaire pour le développement, les demandeurs d'asile, les NU et le FMI; utilisation du programme Horizon 2000 dans le domaine de la recherche; accès au logement, notamment au logement social; possibilité pour les personnes handicapées de pratiquer le sport, qui est un vecteur d'inclusion sociale, et d'accéder aux bâtiments, aux terrains, aux programmes, etc.

4.7 Il est possible de parvenir à l'inclusion au moyen notamment d'une action collective de toutes les parties prenantes dans une série de domaines relevant des droits fondamentaux:

- Les partis politiques de l'UE doivent prévoir dans leurs procédures internes des modalités de participation des personnes handicapées. Les partenaires sociaux doivent faire en sorte que les conventions collectives incluent les personnes handicapées et prévoient les moyens d'accéder à l'emploi et aux aménagements raisonnables. Le CESE accueille favorablement l'accord cadre de l'UE sur les marchés du travail inclusifs et appelle à sa mise en œuvre intégrale au niveau national.
- Les organisations de la société civile (OSC) devraient encourager des actions qui intègrent l'accessibilité pour les personnes handicapées dans leurs demandes sociales générales.
- Toutes les parties prenantes mentionnées dans le présent paragraphe doivent faire en sorte que leurs locaux, sites Internet, procédures internes et politiques de recrutement soient accessibles.

⁽⁹⁾ Sans moyens de transport accessibles pour se rendre dans les établissements d'enseignement, sans bâtiments scolaires accessibles, sans information et communications accessibles, les personnes handicapées seraient privées de la possibilité d'exercer leur droit à l'éducation (article 24 de la CDPH). Les établissements d'enseignement doivent dès lors être accessibles, comme le prévoit explicitement l'article 9, paragraphe 1, point a) de la CDPH. Toutefois, c'est l'ensemble du processus d'éducation inclusive qui doit être accessible: non seulement les bâtiments, mais aussi l'ensemble de l'information et des communications, les services d'aide et les aménagements raisonnables dans les établissements d'enseignement (Projet d'observation générale sur l'article 9 — comité de la CDPH des NU).

⁽¹⁰⁾ L'article 30 de la CDPH dispose que les États parties reconnaissent le droit des personnes handicapées de participer à la vie culturelle, sur la base de l'égalité avec les autres, et prennent toutes mesures appropriées pour faire en sorte qu'elles:

- (a) aient accès aux produits culturels dans des formats accessibles;
- (b) aient accès aux émissions de télévision, aux films, aux pièces de théâtre et autres activités culturelles dans des formats accessibles;
- (c) aient accès aux lieux d'activités culturelles tels que les théâtres, les musées, les cinémas, les bibliothèques et les services touristiques, et, dans la mesure du possible, aux monuments et sites importants pour la culture nationale.

Dans certaines circonstances, il peut être difficile de rendre accessibles des monuments culturels et historiques faisant partie du patrimoine; néanmoins, les États parties sont tenus de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour fournir le meilleur accès possible à ces sites. De nombreux monuments et sites revêtant une importance culturelle nationale ont pu être rendus accessibles sans que leur identité culturelle et historique, ainsi que leur caractère unique, n'en soit altérés. (Projet d'observation générale sur l'article 9 — comité de la CDPH des NU).

Le traité international de l'OMPI sur le droit d'auteur, adopté en juin 2013 et visant à faciliter l'accès aux travaux publiés, devrait garantir aux personnes handicapées, notamment celles qui rencontrent des difficultés d'accès aux publications traditionnelles, l'accès aux biens culturels, sans barrières excessives ou discriminatoires.

4.8 Le CESE demande que soit développée et renforcée l'intégration d'une stratégie relative à la normalisation et à l'accessibilité dans le domaine du développement technologique.

4.9 Le CESE observe que l'accessibilité permettra un développement de l'activité dans de nouveaux secteurs et exigera de nouvelles compétences, en particulier dans le secteur des TIC. Les personnes handicapées devraient pouvoir surmonter la fracture numérique grâce à des politiques européennes ciblées.

4.10 Le CESE estime qu'il est nécessaire de renforcer les capacités de toutes les parties prenantes: pouvoirs publics, entreprises privées, société civile et organisations représentatives des personnes handicapées. Les PME doivent faire l'objet d'une attention particulière.

4.11 Le CESE appelle la Commission européenne à respecter son engagement de longue date et à présenter un acte européen sur l'accessibilité qui soit juridiquement contraignant.

4.12 Le CESE accueille favorablement la présentation de la proposition relative à l'accessibilité des sites Internet d'organismes du secteur public et réitère les recommandations formulées dans son avis sur l'accessibilité des sites Internet d'organismes du secteur public ⁽¹¹⁾:

- L'Internet (services et contenus confondus) est devenu un moyen naturel de chercher un emploi, d'obtenir des informations, d'accéder à l'éducation, de faire des achats et de socialiser;
- Le contenu Internet des services devrait être accessible quels que soient les opérateurs (entreprises, secteur public).

4.13 Le CESE salue l'inclusion de critères d'accessibilité et de conditions liées au handicap dans les règlements relatifs aux Fonds structurels et dans d'autres domaines comme les transports et les droits des voyageurs.

4.14 Le CESE considère que la réunion des présidents de l'UE sur le handicap et la réunion des DG de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la CDPH des NU devraient se tenir régulièrement, comme annoncé, avec la participation de représentants du Mouvement européen pour les personnes handicapées, en vue d'assurer un suivi politique et de promouvoir la mise en œuvre de la CDPH des NU, notamment de ses dispositions sur l'accessibilité.

4.15 Le CESE observe que, si l'accessibilité bénéficie d'un financement clairement insuffisant, l'inclusion de l'accessibilité comme critère pour les systèmes actuels de financement serait déjà une amélioration en ce domaine: Fonds structurels, paquet investissement social, futur règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) pour les aides d'État à l'emploi et lignes directrices TENT.

4.16 Le CESE estime également nécessaire d'améliorer l'accès aux médias de masse ainsi que la visibilité des besoins des personnes handicapées dans ce type de médias.

5. Suivi

5.1 Le CESE appelle à élaborer une stratégie de renforcement du pouvoir des citoyens, moyen essentiel de garantir la pleine mise en œuvre de l'accessibilité. Il est nécessaire de mener des campagnes de sensibilisation et de faire connaître aux personnes handicapées, ainsi qu'à tous les autres citoyens, leurs droits en matière d'accessibilité.

5.2 Le CESE déplore le manque d'indicateurs et appelle Eurostat à fournir une stratégie en vue de développer des indicateurs spécifiques fondés sur ceux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et sur le Projet d'observation générale sur l'article 9 du comité de la CDPH des NU.

5.3 Le CESE demande que soient inclus dans les normes des critères d'accessibilité clairement définis et de prévoir des mécanismes de suivi (environnement bâti, infrastructures, TIC de dernière génération, notamment systèmes d'exploitation pour tablettes et Smartphones, et mandat de la Commission européenne sur les exigences en matière d'accessibilité des produits et services TIC n° 376). Les personnes handicapées devraient être pleinement associées à tous les stades de développement des normes.

5.4 Le CESE estime qu'il est nécessaire de créer des mécanismes d'exécution efficaces, qui font actuellement défaut en Europe.

5.5 Le CESE souligne la nécessité d'utiliser les mécanismes de suivi prévus dans le futur règlement portant dispositions communes relatives aux Fonds structurels, afin de garantir que les conditions ex ante concernant le handicap soient observées et que les partenaires sociaux tout comme les organisations représentatives des personnes handicapées participent pleinement au processus de suivi.

⁽¹¹⁾ JO C 271, 19.9.2013, p. 116-1210

5.6 Le CESE considère que les stratégies d'éducation européennes et nationales devraient inclure l'accessibilité pour les personnes handicapées dans les programmes d'enseignement scolaires et universitaires.

5.7 Le CESE réaffirme son engagement, formulé dans des avis antérieurs, de créer un comité de pilotage qui assurera le suivi de la mise en œuvre de la CDPH des NU par le Comité, dans le cadre des activités qu'il mène en tant qu'instance politique.

5.8 Un système européen de mécanismes de certification pour l'accessibilité doit être encouragé. Il convient d'y associer les organisations représentatives des personnes handicapées.

5.9 La dimension de l'accessibilité devrait être intégrée dans les analyses d'impact juridique et politique de l'UE. Il y a lieu de mettre en place des outils visant à promouvoir cette inclusion de manière unifiée dans l'ensemble des États membres.

5.10 Le CESE demande que la mise en œuvre de la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées par les institutions de l'UE (y compris lui-même) fasse l'objet d'un suivi et souligne la nécessité de garantir que les bâtiments, les politiques de recrutement et l'information (sur support physique ou électronique) soient accessibles. Il convient d'accorder une attention toute particulière à ce domaine de politique lors de la révision de la stratégie en 2015.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «Le caractère “abordable” des SIEG: définition, mesure, enjeux, initiatives européennes» (avis d'initiative)

(2014/C 177/04)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 14 février 2013, 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 caractère “abordable” des SIEG: Définition, mesure, enjeux, initiatives européennes»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Transport, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 novembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 19 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Un grand nombre de citoyens dans l'Union européenne à des degrés variés selon les États membres éprouvent de graves difficultés économiques pour avoir accès à des services essentiels, entre autres en matière de logement, d'énergie, de communications électroniques, de transports, d'eau, de soins de santé et de services sociaux.

1.2 Or, un *niveau élevé quant au caractère abordable* des services d'intérêt économique général (SIEG) constitue une des valeurs communes, c'est-à-dire auxquelles adhère chacun des États membres de l'Union, qui sont reprises au Protocole 26 sur les Services d'intérêt général (annexé aux traités) dont l'Union et les États membres doivent, pour ce qui concerne leurs compétences respectives, pleinement tenir compte lors de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs politiques afférentes.

1.3 Il n'existe toutefois pas au niveau communautaire de définition ou d'approche uniforme du caractère abordable ou de l'accessibilité économique d'un SIEG, tout comme il n'existe pas d'instrument pour le mesurer, sachant que les États membres, dans leur compétence de créer des SIEG, disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour les mettre en place.

1.4 Le CESE propose donc que l'Union européenne, d'une part, clarifie le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapte aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26), ainsi que de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et, d'autre part introduise des mesures législatives dans le droit dérivé, obligeant les États membres:

- de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;
- de déterminer un panier de services de base, dont le taux d'effort d'un ménage est fixé en fonction de ce qui est acceptable, par rapport au revenu disponible. Un niveau maximal des dépenses pour ces services essentiels devra donner une base objective pour quantifier la notion de caractère abordable et pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût, donnant droit, le cas échéant, à des aides publiques;
- de préciser la notion de «personnes vulnérables» ou «groupes défavorisés». Dans ce contexte, la Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État.

1.5 Dans le respect total de la responsabilité et de la compétence des États membres, l'inclusion des principales données relatives aux SIG dans le semestre européen est une condition du renforcement de la dimension sociale de l'UE et de son marché, particulièrement en temps de crise.

2. Introduction

2.1 S'agissant des services d'intérêt général (SIG), qu'ils soient de nature économique (SIEG) ou non économique (SNEIG), il convient de garantir que chaque habitant du pays concerné puisse avoir la garantie d'accès à ces prestations, ainsi qu'à la protection des droits fondamentaux; ils sont étroitement liés à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale poursuivi par l'Union européenne.

2.1.1 Les États membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir, organiser et financer les SIG à partir, et en référence à une action sociale et civique, répondant aux besoins des usagers. En ce qui concerne les SIEG, ces services sont fondés sur une logique marchande et soumis, aux règles communautaires de la concurrence et du marché intérieur, sauf si celles-ci font obstacle à l'accomplissement de leurs missions particulières. Par définition, les SNEIG échappent à la logique de marché et sont de la compétence exclusive des États membres, en vertu de l'article 2 du protocole 26.

2.1.2 «L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général (...) conformément aux traités», prévoit la Charte des droits fondamentaux annexée au traité de Lisbonne, laquelle mentionne explicitement que ce sont les législations et pratiques nationales qui constituent la base en la matière. La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par l'Union européenne dans son ensemble établit des normes minimales pour protéger et sauvegarder un éventail complet de droits civils, politiques, sociaux et économiques dont jouissent les personnes handicapées, parmi lesquels se trouve l'accessibilité aux SIEG.

2.1.3 De nombreux États membres associent à ce droit d'accès la condition de la prestation d'un service «à des conditions économiquement acceptables par tous», et pour y aboutir, appliquent, à des degrés différents, des programmes d'aides sociales individuelles et collectives.

Néanmoins, dans la pratique, un grand nombre de citoyens dans l'Union européenne se heurtent à de graves difficultés pour avoir accès à des services essentiels, en particulier en matière de logement, d'énergie, de communications électroniques, de transports, d'eau, de soins de santé et de services sociaux.

2.2 Un défaut d'accessibilité aux SIEG peut dépendre de différents facteurs: il peut dépendre de l'historique national très varié avec des modèles et services sociaux différents d'un Etat membre à un autre. Il peut également être d'ordre économique (prix du service non abordable), géographique (service non offert dans une zone déterminée), social (inégalité de traitement), physique (compte tenu de handicaps) ou non adapté aux besoins et/ou au progrès technique (inadéquation/niveau insuffisant de qualité et/ou de sécurité).

2.3 Pour ce qui est des SIEG, un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs constituent six des quatorze valeurs communes reprises au Protocole 26 sur les SIG (annexé aux traités de Lisbonne, le TUE et le TFUE) dont l'Union et les États membres, chacun dans le respect de ses compétences et sans outrepasser le champ d'application desdits traités, doivent pleinement tenir compte lors de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs politiques concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

2.3.1 Ces quatorze valeurs, classées en trois groupes sont interdépendantes, à l'intérieur de chaque groupe et entre eux, de telle sorte qu'il n'est pas possible de les hiérarchiser.

2.3.2 Ainsi, à titre d'exemple, un SIEG même s'il est complètement abordable ne saura répondre aux exigences du Protocole 26 si un haut niveau de qualité ou de sécurité n'est pas assuré, ou si un accès universel pour le citoyen de l'État concerné n'est pas promu, mais aussi si, au plan national, on ne fait pas de distinction selon les situations géographiques, sociales ou culturelles différentes, ou si, par exemple, des autorités nationales rendent impossible un SIEG alors que des autorités régionales ou locales ont le droit selon la loi nationale ou les usages en vigueur de l'organiser, violant ainsi leur rôle essentiel et leur large pouvoir discrétionnaire".

2.4 Les dispositions dudit Protocole se veulent explicitement «*interprétatives*» des quatorze valeurs communes de l'Union concernant les SIEG. La formulation plutôt relative de certaines valeurs, notamment un niveau élevé de qualité, de sécurité ou de caractère abordable, ou encore la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs pourrait susciter un grand nombre d'interrogations quant à la valeur juridique ou contraignante et aux effets desdites dispositions. Mais quelles que soient les interprétations — y compris, par conséquent, l'article premier du protocole 26 -, la réponse à ces interrogations est simple et évidente, et correspond à l'article interprété: en l'occurrence, l'autorité nationale, régionale ou locale dispose, dans le cadre de sa compétence de créer des SIEG, d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir les différents agencements pour chaque SIEG.

3. La notion de caractère abordable dans la législation européenne

3.1 Il n'existe pas au niveau communautaire de définition homogène ou d'approche uniforme du caractère abordable ou de l'accessibilité économique d'un SIEG, tout comme il n'existe pas d'instrument pour le mesurer. L'abordabilité est souvent dépendante de la perception subjective qu'a l'utilisateur de ce qu'elle coûte et de ce qu'elle rapporte au profit du bien-être du citoyen.

3.2 En règle générale le caractère abordable d'un service doit permettre au citoyen de «pouvoir facilement payer le service» (livre vert sur le développement du marché unique des services postaux)⁽¹⁾.

3.3 Un service est tout à fait abordable s'il est proposé gratuitement au citoyen, comme par exemple dans certaines villes ou régions qui offrent un transport public urbain gratuit.

3.4 Pour mettre en exergue la complexité, les difficultés et les diversités de la mise en pratique du caractère abordable, le CESE reprend ci-après, à titre d'exemples, les interprétations afférentes appliquées dans les secteurs du logement, des télécommunications, de l'électricité, et du gaz. Le CESE souligne en outre que l'accès aux soins de santé est remis en question dans de nombreux États membres en lien avec revenus des personnes qui faute de ressources adéquates renoncent à se faire soigner. Le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l'Union «solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne» de 2009, observe la conjonction la plus forte entre le manque matériel et les problèmes de santé qui en sont induits.

3.5 L'exigence du prix abordable a été introduite lors des législations concernant la libéralisation des industries de réseau, comme élément indissociable du service universel des télécommunications, de l'électricité et des services postaux, et comme étroitement liée à l'objectif de cohésion sociale et territoriale poursuivi par l'Union.

3.6 L'approche communautaire se fonde sur deux conceptions d'un prix abordable: l'une avec une dimension universelle, l'autre limitée aux populations ayant un bas revenu, désavantagées ou vulnérables, telles que des personnes handicapées ou ayant des besoins sociaux spécifiques. Cette seconde conception n'a de sens que si elle vise, conformément au Protocole 26, la «promotion de l'accès universel».

3.7 Or, force est de constater que malgré le fait que le caractère abordable est devenu une valeur commune de l'Union européenne, et dont le respect est obligatoire pour les États membres, des tarifs tels que par exemple les prix de l'énergie, des services d'itinérance des communications mobiles, des transports, ou les prix et loyers des logements, restent disproportionnés par rapport au revenu disponible d'une couche de la population de plus en plus large. En outre, les définitions du caractère abordable, retenues dans diverses réglementations communautaires, que le CESE reprend ci-après à titre d'exemple non exhaustif, diffèrent largement et, avant tout restent, très approximatives.

3.8 Le logement

3.8.1 L'enquête budget des ménages (EU-SILC), effectuée dans tous les États membres, fixe le taux d'effort économique maximum pour un logement à 40 % du revenu disponible du ménage. Au-dessus de ce seuil le prix du logement est à considérer comme non abordable.

3.8.2 Les États membres interviennent de manière très diverse et à des degrés très variés dans le fonctionnement de leurs marchés du logement avec pour objectif de permettre à chaque citoyen d'accéder à un logement décent et à un prix abordable, le cas échéant moyennant une aide au logement. Une grande majorité des États membres ont établi des mécanismes d'aides sociales ou d'aides fiscales en vue de peser sur ce poste principal de dépenses contraintes des ménages et subventionnent une offre parallèle de logements dits «logements sociaux» en complément de l'offre présente spontanément sur le marché privé.

3.8.3 Le logement social est une réponse des pouvoirs publics pour la partie des besoins en logement qui n'est pas couverte par un marché, le but étant de garantir à tous l'accès à un logement décent à un prix/loyer abordable. 25 millions de ménages européens occupent un logement social.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Malgré ces dispositifs, pour beaucoup de citoyens dans l'Union européenne l'accès à un logement décent n'est plus financièrement abordable. En 2011: 15 % de la population européenne vivait dans des logements surpeuplés ou indécents et 17 % des ménages accusaient un surcoût de logement par rapport à leur revenu disponible ⁽²⁾.

3.8.5 Par sa décision du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, la Commission limite la fourniture de logements sociaux subventionnés aux seules personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés clairement identifiés comme tels, qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché, ce qui pose des questions au regard des valeurs recensées par le Protocole 26.

3.9 Télécommunications

3.9.1 Si le marché intérieur et la libre concurrence ont contribué à réduire les tarifs unitaires des télécommunications, cette réduction est également due, du moins en partie, à l'évolution technologique et à un plafonnement des prix des communications mobiles en itinérance par les instances communautaires

3.9.2 La législation traitant des télécommunications ⁽³⁾ retient que le caractère abordable est lié au «prix abordable, compte tenu des conditions nationales spécifiques» de l'utilisation du téléphone et de la capacité des utilisateurs de maîtriser leurs dépenses. Dans la note méthodologique de la Commission européenne sur l'évaluation horizontale des SIEG ⁽⁴⁾ l'indicateur prévu retient «le prix des services par rapport au revenu des consommateurs à faible revenu/revenu moyen (pour différents niveaux de revenus)».

3.10 Électricité et gaz

3.10.1 Dans le secteur de l'électricité et du gaz, la Commission estime que des subventions ou une réglementation visant à abaisser le prix global de l'énergie tendent à ne pas encourager un comportement économe en énergie, ne visent pas spécialement les personnes qui en ont besoin et peuvent fausser la concurrence ⁽⁵⁾.

3.10.2 Les États membres sont ainsi invités à prendre les mesures pour garantir une protection adéquate des consommateurs vulnérables ⁽⁶⁾. Des subventions directes à un consommateur par une autorité publique ne sont admises que si le concept de la pauvreté énergétique est clairement défini et si les personnes vulnérables sont clairement identifiées au niveau national. Pour les consommateurs qui traversent des difficultés financières, la fourniture de l'énergie doit, même en cas de non-paiement, être maintenue pendant une certaine période.

3.10.3 À noter que le concept de la pauvreté énergétique ne concerne que les secteurs de l'électricité et du gaz et ne comprend pas les autres combustibles utilisés notamment pour le chauffage urbain.

3.10.4 La politique énergétique de l'Union mise sur la réduction de la consommation en énergie par le soutien de mesures d'efficacité énergétique ou d'isolation thermique des logements pour augmenter l'accessibilité économique aux services d'énergie. Or, l'amélioration des performances énergétiques demande des investissements substantiels dont le retour économique par la réduction des dépenses en énergie ne se fera qu'à long terme. Dans son avis d'initiative «Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique» (CES2517-2013) le CESE a élaboré des propositions concrètes en la matière.

4. Mesurer le caractère abordable

4.1 En 2004, dans le cadre de l'évaluation de la performance des SIEG des industries de réseau, la Commission avait mesuré le caractère abordable des tarifs appliqués par lesdits réseaux par le biais d'un indicateur se basant sur le pourcentage du revenu annuel qu'un usager doit dépenser par an pour se procurer un certain panier de services.

4.2 L'enquête Eurobaromètre sur la satisfaction des citoyens européens par rapport aux services des industries de réseau ne fournit qu'une évaluation subjective du caractère abordable desdits services et peut tout au plus valoir comme indication d'une tendance générale.

4.3 Il n'existe pas de critères officiels communautaires pour déterminer l'accessibilité économique des SIEG. Les textes communautaires se préoccupent plutôt de principes et de règles harmonisés de fixation des prix «orientés sur les coûts», ou «plus en rapport avec les coûts» ou encore sur «le recouvrement des coûts» (tel que l'impose la directive-cadre sur l'eau), tout en assurant la prestation des services à l'ensemble de la population.

⁽²⁾ Eurofound: Third European Quality of Life Survey — Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012 et Household debt advisory services in the Europe Union.

⁽³⁾ Directive 2002/22/CE.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final — Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

⁽⁶⁾ Directive 2009/72/CE (électricité) et directive 2009/73/CE (gaz).

4.4 Or des tarifs orientés sur les coûts, même sans marge bénéficiaire pour le prestataire, ne sont pas synonymes d'accessibilité économique et ne garantissent pas l'accès de tous aux services à des prix abordables.

4.5 Selon le livre vert sur les services d'intérêt général de 2003 les États membres doivent définir certains des critères à appliquer pour déterminer le caractère abordable d'un service. Ils doivent veiller à ce que les critères établis rendent compte du respect d'un ensemble de droits en faveur des consommateurs et des utilisateurs, tels que l'accessibilité aux SIEG pour les personnes handicapées, tout en mettant sur pied un mécanisme de contrôle des prix et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées. Ces critères pourraient se rattacher par exemple au prix d'un panier de services de base, à définir au niveau des États membres, dont le prix maximum (taux d'effort) est fixé en fonction de ce qui est acceptable, par rapport au revenu disponible des citoyens les plus vulnérables.

5. Rôle de l'Union européenne

5.1 Selon le livre vert sur les SIG «lorsque la concurrence est effective, les mécanismes du marché peuvent garantir la fourniture de services abordables offrant la qualité adéquate, ce qui réduit fortement la nécessité d'une intervention réglementaire.»

5.2 À la suite du nouveau contexte en matière de traités, la Commission européenne souligne toutefois dans sa communication *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe (COM(2011) 900 final)* que «elle entend ainsi» — en l'occurrence à l'aide du cadre de qualité unique — «veiller à ce que le cadre réglementaire défini au niveau de l'UE continue, au cours des prochaines années, à renforcer la dimension sociale du marché unique, tienne davantage compte de la nature spécifique de ces services et permette de relever le défi consistant à fournir ces services dans le respect des valeurs reconnues par le Protocole n° 26, à savoir: un niveau élevé de qualité et de sécurité et, quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.»

5.3 Parmi les obligations de service public prévues par la législation européenne figure également l'accès et le caractère abordable pour tous les consommateurs avec des dispositions spécifiques pour les consommateurs vulnérables ou handicapés.

5.4 À la lumière de ce qui précède, la Commission devra, d'une part instaurer une meilleure coordination entre ses propres services et créer un véritable outil statistique par le biais d'un croisement et d'une agrégation des données (dans le strict respect de la confidentialité des données). Ensuite elle devra clarifier le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapter aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26) et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, tout en proposant des mesures législatives intégrant dans le droit dérivé cette obligation pour les États membres:

- de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;
- de déterminer un panier de services de base, pour lesquels le taux d'effort maximum acceptable d'un ménage est fixé, par rapport à un revenu type disponible. Pour déterminer le prix abordable d'un panier de services, il y a lieu de ne pas lier les différents services au revenu disponible secteur par secteur. Il faudra dès lors considérer l'ensemble des services jugés essentiels (à déterminer par les États membres, conformément au principe de subsidiarité) pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût (à l'image de ce qui se pratique pour le logement) et, dans ce cas, prévoir des modes de financement conformément à l'article 14 du TFUE permettant d'assurer l'accès de tous aux SIEG;
- de préciser la notion de «personnes vulnérables» ou «groupes défavorisés». Dans ce contexte, la Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État. Elle doit laisser aux États membres la responsabilité de définir les conditions d'accès à des prix abordables en référence aux besoins des citoyens et aux préférences nationales ou locales, ainsi qu'aux véritables impératifs des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées sur le plan social, conformément aux dispositions du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.

5.5 Dans le respect total de la responsabilité et de la compétence des États membres, l'inclusion des principales données relatives aux SIG dans le semestre européen est une condition du renforcement de la dimension sociale de l'UE et de son marché, particulièrement en temps de crise.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont recueilli plus du quart des voix et ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 1.4

L'amendement au paragraphe 1.4 est connexe à celui du paragraphe 5.4 et le vote des deux amendements a eu lieu en bloc.

Modifier comme suit:

- «1.4 ~~Le CESE propose donc que l'Union européenne, d'une part, clarifie le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapte aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26), ainsi que de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et, d'autre part, introduise des mesures législatives dans le droit dérivé, obligeant les États membres:~~
- ~~de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;~~
 - ~~de déterminer un panier de services de base, dont le taux d'effort d'un ménage est fixé en fonction de ce qui est acceptable, par rapport au revenu disponible. Un niveau maximal des dépenses pour ces services essentiels devra donner une base objective pour quantifier la notion de caractère abordable et pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût, donnant droit, le cas échéant, à des aides publiques;~~
 - ~~de préciser la notion de "personnes vulnérables" ou "groupes défavorisés" afin que ~~— Dans ce contexte, la Commission européenne puisse, le cas échéant, devrait~~ reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État.»~~

Exposé des motifs

Paragraphe 1.4, premier point:

Il ne revient pas au Parlement, au Conseil ou à la Commission de définir les valeurs visées à l'article 14 et interprétées par le protocole 26 (voir aussi l'amendement et l'exposé des motifs concernant le paragraphe 3.9.2). La Convention des NU évoquée ici (droits des personnes handicapées) est réintroduite dans l'amendement relatif au troisième point du paragraphe 5.4.

Paragraphe 1.4, deuxième point:

Le deuxième point est supprimé car ce n'est pas à la Commission d'obliger les États membres à définir un panier de services déterminé en rapport avec les valeurs des SIEG. Pour faire toute clarté sur ce sujet, récapitulons encore une fois toute l'argumentation: en droit primaire de l'UE, «services publics» n'est pas synonyme de «SIEG». Le traité de Rome mentionne déjà ces derniers dans son article 90, paragraphe 2 (actuel article 106, paragraphe 2, du traité de Lisbonne); dans l'article 77 (actuel article 93), relatif au transport, il est question de la «notion de service public». Celle-ci constitue une dénomination politique pour une certaine forme de politique des transports et, par conséquent, n'a rien à voir avec une prestation de service concrète et spécifique, ce qu'elle doit absolument être pour être désignée comme SIEG, exclusivement par un État membre ou des autorités en émanant et exclusivement valable dans le territoire du pays, de la région ou de la localité concernés. En outre, les modifications que le traité de Lisbonne a opérées dans la réglementation de l'UE sur les SIEG ont plus affaibli que renforcé la perspective européenne par rapport aux compétences nationales⁽¹⁾. En effet, la nouvelle compétence réglementaire obtenue par le Conseil et le Parlement en vertu de l'article 14 ne porte que sur les «principes» et les «conditions, notamment économiques et financières» qui permettent aux SIEG «d'accomplir leurs missions»; or, cette attribution était déjà détenue en grande partie par la Commission européenne, en tant que gardienne des traités. Par conséquent, il est tout à fait clair que le Conseil et le Parlement n'ont aucune compétence concernant les «valeurs partagées», au nombre de quatorze, parmi lesquelles figure le «caractère abordable». Leur réglementation est et reste du ressort national, à l'exclusion de tout autre niveau de pouvoir. Dès lors, pour pouvoir offrir à toute la population européenne une qualité de vie acceptable, ce n'est pas, de toute évidence, dans la voie des SIEG qu'il faut s'engager mais plutôt dans celle de l'adoption de législations sectorielles pour amener l'ensemble des États membres au seuil minimum souhaité. Telle est la visée que devraient poursuivre les avis du CESE et il est dès lors certain que cet objectif se réalisera alors grâce à l'assentiment et, plus encore, l'action de la Commission, laquelle a rejeté les trois avis d'initiative que le Comité a déjà adoptés antérieurement pour plaider la cause des SIG.

⁽¹⁾ Étant donné que les textes proviennent du gouvernement néerlandais, il convient avant tout de retenir l'histoire du Parlement néerlandais sur ce point pour en appréhender et en comprendre la teneur: Documents parlementaires (Eerste en Tweede Kamerstukken), série 31384 (R 1850) C, n° 4, année parlementaire 2007-2008.

Paragraphe 1.4, dernier point:

Il n'y a aucun lien logique entre la première et la deuxième phrase du troisième point. Les modifications proposées remédient à ce problème. La Convention des NU évoquée (droits des personnes handicapées) est réintroduite dans l'amendement relatif au troisième point du paragraphe 5.4.

Paragraphe 5.4

Modifier comme suit:

«5.4 À la lumière de ce qui précède, la Commission ~~créera, d'une part, grâce à instaurer~~ une meilleure coordination entre ses propres services, ~~et créer un véritable outil statistique par le biais d'un croisement et d'une agrégation des données (dans le strict respect de la confidentialité des données). Ensuite elle devra clarifier le concept du caractère abordable des SIEG pour tous et l'adapter aux exigences du traité de Lisbonne (Protocole 26) et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, et pourrait, d'autre part, proposer~~ proposant des mesures législatives intégrant dans le droit dérivé cette obligation pour les États membres:

- ~~de définir des indicateurs pour déterminer le caractère abordable d'un service, ainsi qu'un mécanisme d'une évaluation indépendante des performances des SIEG, en y intégrant le respect de l'accessibilité économique;~~
- ~~de déterminer un panier de services de base, pour lesquels le taux d'effort maximum acceptable d'un ménage est fixé, par rapport à un revenu type disponible. Pour déterminer le prix abordable d'un panier de services, il y a lieu de ne pas lier les différents services au revenu disponible secteur par secteur. Il faudra dès lors considérer l'ensemble des services jugés essentiels (à déterminer par les États membres, conformément au principe de subsidiarité) pour déterminer le pourcentage général des dépenses d'un ménage à partir duquel il y a surcoût (à l'image de ce qui se pratique pour le logement) et, dans ce cas, prévoir des modes de financement conformément à l'article 14 du TFUE permettant d'assurer l'accès de tous aux SIEG;~~
- ~~de préciser la notion de "personnes vulnérables" ou "groupes défavorisés", de manière qu'elle puisse, s'il y a lieu. Dans ce contexte, la Commission européenne devrait reconsidérer sa pratique décisionnelle en matière de contrôle d'erreur manifeste de qualification d'aides d'État. Elle doit laisser aux États membres la responsabilité de définir les conditions d'accès à des prix abordables en référence aux besoins des citoyens et aux préférences nationales ou locales. À cet égard, elle doit également tenir compte des dispositions de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'aux véritables impératifs des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées sur le plan social, conformément aux dispositions du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.»~~

Exposé des motifs

Paragraphe 5.4, premier alinéa:

- Dans la première phrase, l'amendement proposé permet d'atteindre le même résultat tout en exprimant le message avec plus d'élégance (le CESE n'a pas à prendre position sur l'organisation interne de la Commission européenne).
- Il n'appartient pas à la Commission d'élaborer des définitions de valeurs au titre de l'article 14, tel qu'interprété par le protocole 26 (voir également l'amendement concernant le paragraphe 3.9.2 et son exposé des motifs).
- Les affirmations avancées à propos de la convention des Nations unies doivent se placer plus loin dans le texte, dans les alinéas à puces.

Paragraphe 5.4, deuxième alinéa à puce:

Le troisième alinéa à puce est en contradiction avec les assertions qui sont développées ici. Notre préférence va à une suppression du deuxième alinéa à puce, car ce n'est pas à la Commission d'obliger les États membres de déterminer un panier de prestations concernant les SIEG. Pour faire toute clarté sur ce sujet, récapitulons encore une fois toute l'argumentation: en droit primaire de l'UE, «services publics» n'est pas synonyme de «SIEG». Le traité de Rome mentionne déjà ces derniers dans son article 90, paragraphe 2 (actuel article 106, paragraphe 2, du traité de Lisbonne); dans l'article 77 (actuel article 93), relatif au transport, il est question de la «notion de service public». Celle-ci constitue une dénomination politique pour une certaine forme de politique des transports et, par conséquent, n'a rien à voir avec une prestation de service concrète et spécifique, ce qu'elle doit absolument être pour être désignée comme SIEG, exclusivement par un État membre ou des autorités en émanant et valable exclusivement dans le territoire du pays, de la région ou de la localité concernés. En outre, les modifications que le traité de Lisbonne a opérées dans la réglementation de l'UE sur les SIEG ont plus affaibli que renforcé la perspective européenne par rapport aux compétences nationales ⁽²⁾. En effet, la nouvelle compétence réglementaire obtenue par le Conseil et le Parlement en vertu de l'article 14 ne porte que sur les «principes» et les «conditions, notamment économiques et financières» qui permettent aux SIEG «d'accomplir leurs missions»; or, cette attribution était déjà détenue en grande partie par la Commission européenne, en tant que gardienne des traités. Par conséquent, il est tout à fait clair que le Conseil et le Parlement n'ont aucune compétence concernant les «valeurs partagées», au nombre de quatorze, parmi lesquelles figure le «caractère abordable». Leur réglementation est et reste du ressort national, à l'exclusion de tout autre niveau de pouvoir. Dès lors, pour pouvoir offrir à toute la population européenne une qualité de vie acceptable, ce n'est pas, de toute évidence, dans la voie des SIEG qu'il faut s'engager mais plutôt dans celle de l'adoption de législations sectorielles pour amener l'ensemble des États membres au seuil minimum souhaité. Telle est la visée que devraient poursuivre les avis du CESE et il est dès lors certain que cet objectif se réalisera alors grâce à l'assentiment et, plus encore, l'action de la Commission, laquelle a rejeté les trois avis d'initiative que le Comité a déjà adoptés antérieurement pour plaider la cause des SIG.

Paragraphe 5.4, troisième alinéa à puce:

- Il n'y a pas de cohérence logique entre la première et la deuxième phrase du troisième alinéa à puce. La modification proposée précise que le protocole 26 ne comporte en tout cas pas de dispositions à propos «des citoyens défavorisés ou des catégories moins avantagées». Il convient toutefois de ne jamais s'abstenir d'appeler, une fois de plus, au respect d'une convention des Nations unies.

Résultat du vote

Voix pour	110
Voix contre	44
Abstentions	12

⁽²⁾ Étant donné que les textes proviennent du gouvernement néerlandais, il convient avant tout de retenir l'histoire du Parlement néerlandais sur ce point pour en appréhender et en comprendre la teneur: Documents parlementaires (*Eerste en Tweede Kamerstukken*), série 31384 (R 1850) C, n° 4, année parlementaire 2007-2008.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR)» (avis exploratoire)

(2014/C 177/05)

Rapporteur général: **M. DIMITRIADIS**

Corapporteur général: **M. PALMIERI**

Le 20 novembre 2013, M. Maroš ŠEFČOVIČ, vice-président de la Commission européenne, a demandé au Comité économique et social européen d'élaborer un avis exploratoire sur la

«Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR)».

Le 15 octobre 2013, 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 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014) de nommer M. DIMITRIADIS rapporteur général et M. PALMIERI corapporteur général et a adopté le présent avis par 150 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'attention particulière accordée à l'élaboration d'une stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR) visant à soutenir la cohésion et la compétitivité à la lumière des défis qui ne peuvent être résolus de manière satisfaisante par des régions ou des pays individuels avec les moyens habituels.

1.2 Le CESE note que le document de discussion ne fait aucune référence à la valeur stratégique de la coopération méditerranéenne. Le Comité souhaite souligner que, si la coopération dans la région adriatico-ionienne est fondamentale lorsqu'il s'agit d'aider les pays des Balkans occidentaux dans le cadre du processus de préadhésion et de renforcer les liens avec les macrorégions du Danube et de la mer Baltique, il est également essentiel de considérer l'espace adriatico-ionien comme une zone fonctionnelle du Bassin méditerranéen.

1.3 Le CESE estime que dans le cadre de l'EUSAIR, il convient d'adopter un programme complet comprenant une liste de projets et de dispositifs privilégiant l'action. La stratégie devrait tirer parti des bonnes pratiques déjà développées dans le cadre d'autres stratégies macrorégionales (mer Baltique, Danube et Atlantique), de l'Union pour la Méditerranée⁽¹⁾, de la stratégie Europe 2020, des programmes et des mesures de financement existants de l'UE⁽²⁾ et des initiatives de l'UE telles que INTERACT pour fournir une assistance et une formation techniques⁽³⁾. La stratégie devrait également s'articuler sur le plan opérationnel avec d'autres politiques de l'UE, telles que la politique de cohésion, la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, le programme Horizon 2020, la stratégie numérique, le programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (Cosme), la politique maritime intégrée et celle concernant le régime d'asile européen commun (RAEC)⁽⁴⁾. Le résultat devrait se présenter sous la forme d'une liste de mesures, programmes et dispositifs concrets afin de veiller à une plus grande cohésion au bénéfice des populations de la région.

1.4 Le CESE constate l'absence totale de référence au secteur privé dans le document de discussion et souligne le rôle important de ce secteur en tant que moteur pour la croissance et l'emploi. Il souligne la nécessité d'associer plus activement tant les acteurs du secteur privé que ceux de la société civile à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie EUSAIR. Il est vivement recommandé de mieux utiliser la capacité du secteur privé à attirer les investissements (aux niveaux local et international) et à créer des perspectives d'activités économiques.

⁽¹⁾ L'avis exploratoire du CESE sur le thème «Élaboration d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée — les avantages pour les États membres insulaires», JO C 44 du 15.2.2013, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (CE) no 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310 du 9.11.2006, p. 1.

⁽³⁾ http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911;
<http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (antenne INTERACT pour la Méditerranée à Valence).

⁽⁴⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union», COM(2008) 360 final.

1.5 Le CESE estime que la stratégie devrait inclure une dimension sociale plus forte afin de pouvoir mieux soutenir une croissance inclusive dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne. Il est également primordial d'associer au dialogue social les représentants de groupes sociaux «exclus» tels que les communautés de migrants, les personnes handicapées et les organisations de femmes et de soutenir pleinement les politiques de l'UE visant à prévenir les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou le sexe.

1.6 Le CESE regrette que le document de discussion ne traite pas de manière appropriée les questions concernant les flux de migrations irrégulières et illégales. L'UE doit consentir davantage d'efforts pour aider la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne à relever le défi de la migration et à intégrer les immigrants dans la société.

1.7 Le CESE considère que les services de police et de sécurité sont très importants pour le développement et la prospérité de la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et invite le Conseil à augmenter le budget et le pouvoir d'action de FRONTEX ⁽⁵⁾.

1.8 Bien que ces dernières années plusieurs initiatives et projets de partenariats liés aux questions macrorégionales aient été mis en œuvre dans la zone de coopération concernée (l'eurorégion adriatique, le forum des chambres de commerce de la zone adriatique et ionienne, le forum des villes des mers Adriatique et Ionienne, Uniadriion, etc.), le CESE souhaite également faire remarquer que cette stratégie a nécessité beaucoup de temps pour se concrétiser malgré le fait que les discussions sur l'initiative adriatico-ionienne ait été lancées dès octobre 1999 à la demande du gouvernement italien et que l'initiative ait été adoptée officiellement par la signature de la déclaration d'Ancône en mai 2000. Après tout ce temps, le délai pour l'approbation finale de la stratégie s'est vu soudainement comprimé, ce qui a rendu les conditions de travail des membres très difficiles s'agissant de bien définir la position du Comité.

2. Stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR): contexte et problèmes

2.1 Le premier effort de coopération dans la région adriatico-ionienne a été le *pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est* lancé en 1999. Il s'agissait d'un cadre visant à renforcer la paix, la démocratie, les droits de l'homme et l'économie dans les pays de l'Europe du Sud-Est au cours de la période allant de 1999 à 2008. Dans le contexte de cette initiative, le gouvernement italien a présenté lors du sommet de l'UE tenu en octobre 1999 à Tampere (Finlande) l'*initiative adriatico-ionienne* qui a été officiellement adoptée à Ancône (Italie) en mai 2000 par la signature de la *déclaration d'Ancône*. Cette déclaration a été la politique clé permettant de renforcer la coopération territoriale adriatico-ionienne et de promouvoir la stabilité politique et économique, créant ainsi une base solide pour le processus de l'intégration européenne. Signée initialement par les ministres des affaires étrangères d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Grèce, d'Italie et de Slovénie, l'initiative a par après été étendue à l'Union étatique de Serbie-et-Monténégro.

2.1.1 Suite à la *déclaration d'Ancône*, plusieurs réseaux de coopération institutionnelle ont été activés afin de soutenir la cohésion et la compétitivité dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne: l'eurorégion adriatique/ionienne, le forum des villes des mers Adriatique et Ionienne, le forum des chambres de commerce de la zone adriatique et ionienne, Uniadriion, et l'initiative adriatico-ionienne.

2.2 Le 19 novembre 2012, lors de la réunion ministérielle entre la Commission et les ministres des affaires étrangères de la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, les décisions suivantes ont été adoptées:

- toutes les parties soutiennent fermement la nouvelle stratégie;
- la nouvelle stratégie doit tirer profit des bonnes pratiques et des expériences des stratégies macrorégionales pour le Danube ⁽⁶⁾ et la mer Baltique ⁽⁷⁾;
- les mesures ne doivent pas faire double emploi avec celles de la stratégie maritime;
- il convient de doter la stratégie des ressources humaines nécessaires et de prévoir un nombre suffisant de personnes pour son élaboration et sa mise en œuvre;
- des mesures et des projets concrets doivent être définis dans le plan d'action;
- il est possible d'envisager, à un stade ultérieur, l'introduction de domaines d'action et de membres supplémentaires.

⁽⁵⁾ Avis d'initiative du CESE sur «L'immigration irrégulière par voie maritime dans la région euro-méditerranéenne» JO C 67 du 6.3.2014, p. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 Faisant suite à la décision du Conseil européen du 14 décembre 2012⁽⁸⁾ d'établir une nouvelle stratégie macrorégionale pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne avant la fin 2014, et afin d'honorer le mandat reçu, il convient que les services de la Commission commencent à élaborer une communication et un plan d'action qui devront être approuvés avant la fin de la présidence italienne.

2.4 Le 22 octobre 2013, le Conseil a adopté, pour la première fois, des critères stratégiques relatifs aux caractéristiques fondamentales des stratégies macrorégionales, à savoir:

- renforcer la coopération entre les États membres concernés, avec les États intéressés non concernés et les pays non-membres de l'UE intéressés dans les domaines d'intérêt commun;
- mobiliser un éventail de sources de financement disponibles et les acteurs concernés en vue d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des différentes politiques européennes, nationales et régionales;
- améliorer les mécanismes et les réseaux de coopération existants;
- contribuer à développer et à améliorer l'accès au financement pour les nouveaux projets de haute qualité.

2.5 La stratégie adriatico-ionienne bénéficie d'un engagement et d'une sensibilisation politiques forts dans les pays concernés et représente non seulement un défi mais également une grande chance pour l'UE elle-même. La mission de la stratégie est «de relier et de protéger». Elle entend soutenir la cohésion au-delà des frontières de l'UE, dans une région qui est extrêmement importante pour la stabilité du continent.

2.6 La stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne complète sur les plans politique et technique la stratégie pour la macrorégion du Danube (qui inclut plusieurs États également concernés par la stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne) et celle pour la macrorégion de la mer Baltique.

2.7 La région adriatico-ionienne est confrontée à une série de défis importants, tels que les problèmes d'écologie et d'environnement, des liaisons de transport inefficaces et une coopération inappropriée lorsqu'il s'agit de promouvoir la cohésion, la compétitivité et l'innovation. Un facteur clé pour réussir à relever ces défis est le renforcement de la culture d'entreprise moderne et le développement des PME dans la région en encourageant la coopération entre elles et le transfert de bonnes pratiques.

2.8 Une stratégie fondée sur approche macrorégionale peut donner un élan précieux de nature à soutenir l'intégration dans l'Europe des pays des Balkans et de l'Europe orientale, les politiques de développement intégré et une meilleure utilisation des fonds européens et nationaux, et à renforcer les échanges et les partenariats entre les sociétés civiles des pays concernés.

2.8.1 La coopération macrorégionale facilite la réalisation de progrès en matière d'alignement sur les normes de l'UE — l'acquis communautaire — et a donc des effets positifs sur le rapprochement avec l'Europe et sur la stabilité des pays de la région adriatico-ionienne, ainsi qu'au niveau régional. En outre, une stratégie macrorégionale est essentielle pour promouvoir la cohésion et l'intégration socioéconomique entre les territoires.

2.8.2 Pour être efficace, toute approche macrorégionale visant à renforcer les synergies entre les différentes politiques de l'UE et à coordonner les efforts d'un vaste éventail de parties prenantes dans la région adriatico-ionienne doit se fonder sur la «règle des trois oui»: oui à des financements plus complémentaires, à l'amélioration de la coordination institutionnelle et à la définition de nouveaux projets. Dans ce contexte, un rôle important serait confié au secteur privé.

2.8.3 Une stratégie macrorégionale bien structurée peut fournir un cadre européen commun pour promouvoir l'enrichissement culturel et le renforcement de l'autonomie des sociétés civiles nationales au niveau régional. Cet aspect est particulièrement important pour les régions telles que l'Europe de l'Est ou les Balkans, où le renforcement des pratiques démocratiques va de pair avec le développement d'une sphère publique prospère et dynamique.

2.8.4 Une stratégie macrorégionale permettrait de planifier le développement des infrastructures à une échelle transnationale en promouvant le développement de réseaux TIC, d'autoroutes, de réseaux ferroviaires et de ports afin de garantir une cohésion territoriale et une compétitivité sans barrières ni goulets d'étranglement.

⁽⁸⁾ Conclusions du Conseil européen: EUCO 205/12/14.12.2012.

2.9 En dépit du démarrage tout en lenteur du projet, ce dernier a été récemment déclaré urgent et les dernières étapes sont comprimées au détriment du résultat final.

3. Document de discussion: champ d'application et objectifs

3.1 Dans la stratégie EUSAIR, la mer Ionienne représente un élément commun et essentiel. La stratégie devrait se centrer sur des domaines d'intérêt régional mutuel qui revêtent une grande importance pour les pays de la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et clarifier toutes les questions pratiques (piliers fondamentaux, gouvernance, etc.). Les gouvernements et les représentants des partenaires sociaux devraient donner aux domaines et objectifs prioritaires du plan d'action la forme d'aspirations communes et de solutions durables à des défis communs en accordant une attention particulière aux investissements dans les secteurs maritime et marin pour la croissance et l'emploi.

3.2 L'objectif global de la stratégie EUSAIR est de promouvoir une prospérité économique et sociale durable dans la région adriatico-ionienne en créant de la croissance et de l'emploi et en améliorant son attractivité, sa compétitivité et sa connectivité tout en préservant l'environnement de l'intérieur des terres et les écosystèmes côtiers et marins.

3.3 Cet objectif sera réalisé au moyen d'activités mises en œuvre dans le respect de quatre piliers thématiques⁽⁹⁾: susciter une croissance innovante dans les secteurs maritime et marin; assurer la connectivité de la région; préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement; et accroître l'attractivité de la région.

3.3.1 **Premier pilier: susciter une croissance innovante dans les secteurs maritime et marin.** La pêche⁽¹⁰⁾ est une activité économique très importante pour les zones côtières de la région adriatico-ionienne et leurs habitants. L'objectif principal de ce pilier est de développer un secteur de pêche et d'aquaculture de haute qualité qui soit solide, durable sur les plans environnemental et économique et créateur de nouveaux emplois.

3.3.2 **Deuxième pilier: assurer la connectivité de la région.** La région se situe dans une zone géostratégique très importante sur les axes Nord, Sud, Est et Ouest de l'Europe. La mer Adriatique et la mer Ionienne constituent un carrefour important pour les marchandises, les passagers et l'énergie. Plusieurs pays européens dépendent fortement de ces zones pour les importations et les exportations. Les autoroutes de la mer Adriatique offriront un service de transport durable, fiable et compétitif pour les marchandises et les passagers. Les traversées effectuées par navire à passagers et le transport de pétrole et de gaz gagnent de l'importance d'année en année. Malheureusement, parallèlement au trafic maritime commercial, les mers Adriatique et Ionienne sont utilisées également par des filières criminelles se livrant à des trafics illicites.

3.3.3 **Troisième pilier: préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement.** L'environnement côtier et marin adriatico-ionien abrite une énorme diversité d'habitats et d'espèces. L'action combinée d'une forte pression anthropogénique et des caractéristiques topographiques rendent ces habitats extrêmement sensibles à la pollution. La coopération entre les acteurs concernés du littoral intervient dans les cadres réglementaires de la *directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»*, de la *Convention de Barcelone* et de ses protocoles ainsi que de la *commission conjointe pour la protection de l'Adriatique et de ses zones côtières*. Le débit fluvial et le transport maritime ont tous deux un impact considérable sur la mer Adriatique.

3.3.4 **Quatrième pilier: accroître l'attractivité de la région** Le secteur du tourisme est important sur le plan économique car c'est l'une des activités principales de la région et celle dont la croissance est la plus rapide. Dans de nombreux cas, il constitue l'épine dorsale de l'économie des régions côtières, et de plus en plus de l'arrière-pays également. Le tourisme de croisière fait montre à lui seul d'un important potentiel de croissance. Au cours de ces dix dernières années, la demande dans le secteur des croisières a plus ou moins doublé à l'échelle mondiale. Cette évolution s'est reflétée dans la région de la mer Adriatique et de la mer Ionienne qui affiche déjà une croissance rapide. Par ailleurs, le patrimoine culturel et archéologique de la région représente un atout important qu'il convient d'exploiter pleinement. La nouvelle stratégie macrorégionale devrait aider les acteurs du secteur touristique à relever les défis internes et externes tels que la concurrence croissante d'autres destinations et les fluctuations saisonnières et à s'implanter sur de nouveaux marchés que le secteur du tourisme a jusqu'à présent ignorés, notamment ceux des touristes handicapés et des touristes plus âgés. Une approche macrorégionale du tourisme côtier, maritime et autre pourrait encourager le renforcement de la gouvernance et la participation des acteurs du secteur privé et des institutions financières institutionnelles.

⁽⁹⁾ Quatre piliers: structure d'action indicative convenue entre les huit ministères des affaires étrangères et le commissaire J. Hahn en novembre 2012.

⁽¹⁰⁾ Parlement européen: Rapport sur une stratégie pour la pêche dans la mer Adriatique et la mer Ionienne 2012/2261, (INI), A7-0234/2013.

4. Observations particulières concernant le document de discussion

4.1 Le CESE constate que la sensibilisation aux différentes questions soulevées varie considérablement selon les populations des pays de la région. L'extrême diversité des expériences des quatre États membres de l'UE et des quatre États tiers, qui affichent tous des degrés de sensibilisation et de développement très différents, impose pour la région une stratégie qui soit adaptée de manière appropriée au potentiel territorial de chacun d'entre eux.

4.1.1 Par conséquent, il est nécessaire que la Commission contribue à améliorer la sensibilisation et à garantir la participation directe du secteur privé et des organisations de la société en général. Il s'agit dans tous les cas d'un défi important.

4.2 Le CESE partage en général les avis exprimés dans le document de discussion qui analyse en détail les éléments de base nécessaires pour soutenir une croissance intelligente, durable et inclusive dans la région adriatico-ionienne. Les quatre piliers décrivent de façon adéquate les principaux problèmes, défis et objectifs.

4.3 Le CESE salue les efforts déployés afin d'élaborer une stratégie pour les mers Adriatique et Ionienne. Le document de discussion a mis en évidence les faiblesses, exposé les synergies et une vision commune et fourni une série de propositions, y compris une série de mesures réalistes et la participation active de toutes les parties prenantes, formant une bonne base pour développer la stratégie.

4.3.1 Le CESE est convaincu que les stratégies macrorégionales peuvent jouer un rôle essentiel pour les pays de la région. Une stratégie bien conçue est à même d'offrir un cadre de référence général et peut être considérée comme une initiative visant à renforcer la stabilité, condition préalable pour attirer les investissements du secteur privé et d'autres régions.

4.3.2 Le CESE souscrit aux priorités définies comme étant les points forts de la région, notamment son importance en tant que plate-forme pour la circulation des marchandises, des personnes et de l'énergie ainsi que ses avantages concurrentiels en matière d'activités «bleues» et de tourisme. Il s'avère que ces secteurs peuvent devenir de véritables moteurs pour l'investissement, la croissance et l'emploi.

4.3.3 Le CESE est également d'accord avec les conclusions du projet de stratégie, confirmant qu'il y a lieu de renforcer dans la région les synergies en matière de coopération. Il estime dès lors que le plan d'action devrait mettre l'accent sur l'importance de créer des plates-formes qui regroupent les participants en pôles et en réseaux afin d'entreprendre des initiatives conjointes visant à lutter contre des faiblesses partagées et qu'il devrait définir une vision commune afin de développer dans la région des économies durables et hautement compétitives.

4.3.4 Le CESE constate que le document de discussion ne traite pas de manière adéquate plusieurs aspects importants liés à la cohésion territoriale, sociale et économique.

4.3.5 Le CESE recommande que les questions pertinentes telles que la recherche, l'innovation ainsi que le développement et le renforcement des capacités des PME ne soient pas présentées uniquement comme simples aspects transversaux et de leur accorder un rôle plus important afin qu'elles puissent devenir de véritables moteurs pour le soutien de la cohésion et de la compétitivité au niveau de la région.

4.3.6 Le document de discussion ne fait aucune mention à la valeur stratégique de la coopération méditerranéenne. Si la coopération dans la région adriatico-ionienne est fondamentale lorsqu'il s'agit d'aider les pays des Balkans occidentaux dans le cadre du processus de préadhésion et de renforcer les liens avec les macrorégions du Danube et de la mer Baltique, il est également essentiel de considérer l'espace adriatico-ionien comme une zone fonctionnelle du bassin méditerranéen.

4.3.7 De même, les problèmes liés aux flux d'immigration irrégulière ne sont pas traités de manière adéquate. En particulier, la participation des régions de l'Italie méridionale (les Pouilles, la Basilicate, la Calabre et la Sicile) à la stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, impose d'accorder une plus grande importance aux questions humanitaires et de sécurité liées à la migration en provenance des pays de l'Afrique du Nord.

4.3.8 Le CESE estime que la liste des domaines problématiques, des faiblesses structurelles et des objectifs figurant dans la stratégie sous sa forme actuelle est relativement longue. Cette liste exhaustive n'est pas utile et devrait être dégrossie pour se limiter à une série de mesures réalistes plus facile à gérer. Il recommande dès lors de restreindre les contenus de la stratégie aux domaines d'action les plus importants ou de définir les actions prioritaires à court, moyen et long termes en commençant par les questions les plus importantes.

4.3.9 Le CESE estime que la stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne doit inclure pleinement toutes les parties prenantes, notamment les collectivités locales et régionales, les universités, les instituts de recherche, les sociétés privées et les PME, les partenaires sociaux, les ONG et la société civile, pour prouver que la stratégie respecte les principes de gouvernance à plusieurs niveaux et de citoyenneté active ⁽¹¹⁾.

4.3.10 Le CESE prend note des décisions prises par le Conseil, lesquelles stipulent que la stratégie macrorégionale ne nécessite pas de financements ni de réglementations supplémentaires, ni de nouveaux organes de gestion (les trois NON). Il estime toutefois qu'un financement plus important est nécessaire pour l'assistance technique afin de garantir la réussite de la mise en œuvre future de la stratégie.

4.3.11 Le CESE considère par ailleurs que les ressources financières importantes que l'UE a déjà engagées dans les programmes régionaux à travers les fonds structurels représentent des moyens adéquats qui doivent être utilisés efficacement pour mettre en œuvre la stratégie, au moyen d'actions plus coordonnées et soumises à une approche stratégique unifiée.

5. Observations spécifiques concernant les quatre piliers

5.1 **Susciter une croissance innovante dans les secteurs maritime et marin.** Le CESE note que la mer est considérée légitimement comme un élément fondamental pouvant contribuer à doter les pays concernés de secteurs économiques dynamiques et permettre aux citoyens de trouver un emploi rémunéré. Il estime qu'il est essentiel d'élaborer des nouveaux modèles de programmation capables de garantir l'intégration et la complémentarité des chaînes de valeur de l'économie bleue (aliments, tourisme, logistique et ressources bleues).

5.1.1 La stratégie considère à juste titre les activités bleues comme des secteurs sur lesquels il faut mettre l'accent, étant donné que l'aquaculture a déjà attiré des investissements importants dans les grands pays de la région, qui pourraient servir d'exemples à d'autres. On peut donc attendre de nouveaux investissements dans des installations et des activités supplémentaires qu'ils génèrent rapidement des bénéfices, rendant ces projets attractifs pour un financement par la BEI et les investissements privés étrangers et locaux.

5.1.2 Le CESE convient qu'une «culture d'entreprise efficace dans l'utilisation des ressources» est nécessaire pour améliorer les pratiques de gestion dans les principaux domaines d'activité. Les pays de la région, et en particulier les pays non membres de l'UE, sont confrontés à des limitations et à une philosophie entrepreneuriale restrictive qui pourrait largement bénéficier d'une coopération étroite afin d'adopter une nouvelle culture d'entreprise. Le CESE considère que ce sont les entreprises privées qui doivent être le moteur du succès dans cet effort.

5.1.3 Le CESE recommande que la proposition de faire de cette région un centre pour les activités «innovantes» soit un objectif à très long terme. Pour le moment, les capacités de la région sont limitées. La stratégie doit donc tendre à créer des synergies et à améliorer les infrastructures dans les domaines de la formation et de l'éducation afin de développer progressivement les activités bleues et de réduire les déséquilibres entre la demande et l'offre de main d'œuvre qualifiée. L'UE, soutenue par le monde de l'entreprise, les partenaires sociaux et la société civile, peut jouer un rôle important dans le transfert et le soutien des bonnes pratiques et de l'expertise dans la région.

5.1.4 Le CESE est d'avis que la pêche joue un rôle social et économique important dans la région de la mer Adriatique et de la mer Ionienne mais estime que dans certains pays l'infrastructure de base n'est pas appropriée. Le plan d'action devrait dès lors étudier la situation attentivement et présenter un plan réaliste. Le CESE invite également les pays non membres de l'UE à montrer un plus grand respect envers la législation européenne en matière de pêche.

5.2 **Assurer la connectivité de la région.** Le CESE estime que, jusqu'à présent, l'on a observé un manque criant de connectivité efficace et rentable entre les pays de la région, notamment lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins en énergie. En outre, les liaisons de transport et de communication avec l'arrière-pays et les îles sont inadéquates. Le CESE convient qu'il est nécessaire d'améliorer les liaisons maritimes et aériennes à l'intérieur de la région et vers l'extérieur et juge donc essentiel que la stratégie maritime pour la mer Adriatique et la mer Ionienne ⁽¹²⁾ adoptée en novembre 2012 devienne une des principales composantes de la stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne, afin de pouvoir développer un système de transport efficace, en particulier pour les zones enclavées et périphériques.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 713 final.

5.2.1 Le CESE soutient la proposition d'autoroute de la mer pour la mer Adriatique et la mer Ionienne afin de mieux gérer la congestion routière, réduire l'écart de compétitivité pour les îles et l'arrière-pays et améliorer les liaisons avec les autres corridors de transport dans la Méditerranée.

5.2.2 Le CESE est d'avis que le document de discussion n'accorde pas l'importance nécessaire aux questions énergétiques, alors que l'UE est en recherche permanente d'autres sources d'énergie et de nouvelles liaisons avec les pays exportateurs de pétrole et de gaz. Il est apparemment prévu que de nouveaux grands pipelines reliant l'Europe avec les pays producteurs d'énergie passent par la région adriatico-ionienne. L'on peut citer en exemple l'accord entre l'Azerbaïdjan, la Grèce et l'Italie sur le gazoduc transadriatique (TAP).

5.2.3 Le CESE est d'avis, qu'étant donné les problèmes de trafic de drogue et de migration irrégulière qui caractérisent cette zone, la région adriatico-ionienne nécessite un modèle de gouvernance affiné, un système de police efficace et une coopération plus étroite entre les autorités régionales et européennes. Il invite dès lors le Conseil européen à accroître le budget de FRONTEX et ses pouvoirs d'action.

5.3 Préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement. La stratégie de l'UE pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne a adopté des objectifs ambitieux conformes aux exigeantes politiques de l'UE en matière d'environnement. Étant donné l'importance de la biodiversité et l'existence d'habitats hautement sensibles à la pollution, le CESE se félicite de cette approche. Il soutient les propositions de renforcement de la coopération entre les États côtiers s'agissant des cadres réglementaires de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin», de la Convention de Barcelone et de la commission conjointe pour la protection de l'Adriatique et de ses zones côtières. Le CESE estime que certains pays de la région ne sont sans doute pas prêts pour une politique aussi ambitieuse et nécessitent des mesures d'encouragement supplémentaires, y compris d'éventuels financements pour les entreprises afin qu'elles adaptent leur production aux normes écologiques.

5.3.1 Le CESE est d'avis que le principal domaine d'action dans le cadre de ce pilier est la mise en œuvre des dispositions de la directive-cadre sur l'eau⁽¹³⁾ visant à réduire la libération de nitrates afin d'améliorer l'environnement marin.

5.3.2 Le CESE approuve par ailleurs l'adoption de techniques avancées pour la gestion du trafic visant à réduire les déchets marins et les déballastages et à promouvoir des projets de gestion des déchets générés par les activités côtières terrestres.

5.3.3 Le CESE soutient la mise en œuvre des approches en matière d'aménagement de l'espace marin, les zones marines protégées, l'initiative Natura 2000 et la gestion intégrée de zones côtières.

5.3.4 Le CESE note qu'il est nécessaire que les règles soient respectées non seulement par les pays membres de l'UE mais également, et en particulier, par les pays tiers afin de faciliter leur entrée dans l'Union.

5.3.5 Le CESE estime par ailleurs que le renforcement de la coopération à tous les niveaux en ce qui concerne l'échange des bonnes pratiques entre les autorités des zones marines protégées est un moyen efficace pour protéger l'environnement.

5.4 Accroître l'attractivité de la région

5.4.1 Le CESE soutient fermement le rôle que joue le tourisme qui devrait poursuivre sa croissance⁽¹⁴⁾, laquelle fera de ce secteur l'activité économique principale des régions côtières. Ce secteur a attiré de grandes sociétés européennes qui investissent dans le tourisme de qualité et rendent possible de fortes augmentations du trafic touristique. Il génère de nombreux avantages économiques, stimule la croissance et crée des emplois bien rémunérés, en particulier pour les jeunes. Néanmoins, le tourisme s'intensifiant, il y a lieu d'introduire des mesures d'atténuation afin de réduire les possibles effets négatifs sur les environnements côtiers et marins desquels il dépend tellement.

5.4.2 Le CESE suggère que le tourisme soit soumis à des pratiques de gestion rigoureuses visant à le rendre plus respectueux de l'environnement ainsi que plus inclusif. Il indique que le monde de l'entreprise, les partenaires sociaux et la société civile peuvent offrir un soutien précieux à cet égard.

⁽¹³⁾ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000.

⁽¹⁴⁾ L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) prévoit que le nombre d'arrivées de touristes dans le monde augmentera en moyenne de 3,3 % par an jusqu'en 2030. Pour plus d'informations sur les points principaux de l'édition de 2012, consulter le site www.unwto.org. L'Europe, qui représente plus de la moitié des arrivées internationales, est la région qui connaît la plus forte croissance.

5.4.3 Le CESE estime qu'il convient de donner au secteur des croisières une place plus importante, de mieux le gérer et de l'intégrer dans le produit touristique. Il est d'avis qu'il y a lieu d'accorder une plus grande attention au tourisme maritime au moyen de nouvelles initiatives politiques et des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le cadre des efforts de la Commission visant à développer une stratégie intégrée en faveur du tourisme côtier et maritime.

5.4.4 Le CESE recommande d'intégrer largement les aspects culturels et archéologiques dans les activités touristiques. Il convient de diversifier le tourisme en incluant d'autres activités notamment des conférences, l'écotourisme, l'agrotourisme, des produits et des itinéraires thématiques, des études académiques, des entreprises et des industries créatives. Le CESE est convaincu que toutes les activités touristiques doivent s'appuyer sur le principe de conception universelle.

5.4.5 Le CESE estime que la stratégie macrorégionale doit aider les acteurs du tourisme à relever les défis internes et externes, tels que la concurrence croissante des autres destinations et les fluctuations saisonnières et à s'implanter sur de nouveaux marchés que le secteur du tourisme a jusqu'à présent ignorés, notamment ceux des touristes handicapés et des touristes plus âgés, en adoptant de bonnes pratiques lors de l'élaboration des plans d'action de développement territorial intégré au niveau régional.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres»

COM(2013) 803 *final* — 2013/0392 (NLE)

(2014/C 177/06)

Le 25 novembre 2013, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 148, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres

COM(2013) 803 *final* — 2013/0392 (NLE).

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a décidé, par 150 voix pour et 5 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 260/2012 en ce qui concerne la migration vers un système européen de virements et prélèvements»

COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD)

(2014/C 177/07)

Le 14 janvier 2014 le Conseil a décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 260/2012 en ce qui concerne la migration vers un système européen de virements et prélèvements»

COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de son avis CESE 794/2011 — 2010/0373 (COD), adopté le 5 mai 2011 (*), le Comité, lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), a décidé, par 159 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé et de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

(*) Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences techniques pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009», JO C 218 du 23 juillet 2011, p. 74.

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

495^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 21 ET 22 JANVIER 2014

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments financiers et de contrats financiers»

COM(2013) 641 final — 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Les 18 et 10 octobre 2013, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers»

COM(2013) 641 final — 2013/314 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les indices financiers jouent un rôle capital dans le secteur financier, que ce soit pour la fixation des prix des différents produits ou pour la juste allocation du risque et du capital. Il est dès lors crucial, pour un fonctionnement efficace des marchés financiers, que les paramètres de référence soient crédibles et fiables.

1.2 Les diverses manipulations d'indices ont suscité des doutes et des préoccupations en ce qui concerne l'intégrité des paramètres de référence dans le monde entier, ce qui a miné l'intégrité du système et la certitude des échanges. Le CESE est préoccupé par la gravité des conséquences découlant de ces comportements. En effet, la manipulation peut causer des pertes importantes pour les investisseurs, des distorsions de l'économie réelle et, plus généralement, miner complètement la confiance dans les marchés. C'est la raison pour laquelle le CESE réclame l'adoption des nouvelles mesures proposées et en souligne l'extrême urgence.

1.3 Au mois d'avril 2013, le Royaume-Uni a institué la «Financial Conduct Authority» (FCA), une agence chargée de contrôler le comportement des organismes financiers. La FCA a réglementé les activités de formation du LIBOR en établissant de nouvelles exigences qui renforcent la gouvernance et les contrôles et en introduisant des mesures qui sanctionnent les responsables des manipulations du LIBOR.

1.4 La Commission européenne, en modifiant les propositions existantes de règlement sur les abus du marché (MAR) et de directive relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (CSMAD), a sanctionné le caractère illicite de toute manipulation des indices de référence et prévu des sanctions administratives et pénales. Le mécanisme de sanctions, bien que nécessaire, ne suffit pas toutefois pour conjurer le danger de nouvelles manipulations à l'avenir.

1.5 Le CESE se félicite dès lors de la proposition de règlement de la Commission et estime que cette proposition de règlement permet d'atteindre l'objectif d'assurer la nécessaire intégrité du marché et des valeurs exprimées par les indices de référence, en garantissant que ces derniers ne soient pas biaisés par des conflits d'intérêt, qu'ils reflètent la réalité économique et qu'ils sont utilisés de manière adéquate. Le motif d'ordre public économique est évident.

1.6 Le Comité insiste tout particulièrement sur l'importance des mesures de protection pour les membres du personnel ayant signalé de telles infractions. Le CESE recommande d'insérer dans la législation la référence à la proposition de modification de la directive 2003/6/CE sur les abus de marché qui fait explicitement obligation aux États membres de prévoir des règles permettant d'assurer la protection des intéressés.

1.7 Le CESE note avec satisfaction que la proposition est conforme aux principes définis l'été dernier par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) à la suite de nombreuses consultations, ce qui réduit sensiblement les coûts de mise en œuvre.

1.8 Les scandales concernant la manipulation du LIBOR et de l'EURIBOR et ceux concernant la manipulation des indices de référence des taux de change et des prix du pétrole brut, des produits pétroliers et des biocarburants, montrent la nécessité de réglementer un large éventail d'indices de référence, y compris ceux qui sont utilisés pour les dérivés énergétiques et les produits de base. Le CESE marque son accord total avec cette position et souscrit pleinement au but ambitieux visé par la proposition de règlement, conformément au principe de proportionnalité.

1.9 Le règlement à l'examen est synonyme d'un accroissement de la transparence du marché et comporte des mesures qui réduisent la fragmentation. L'application uniforme des réglementations évite le risque, très élevé sur les marchés financiers, d'arbitrage normatif. Les utilisateurs finals en tireront donc un avantage sous la forme d'une uniformité des indices de références transnationaux.

1.10 De l'avis du CESE, partisan depuis toujours d'un renforcement de la défense et de la protection du consommateur, ce règlement intègre de manière appropriée la réglementation en vigueur sur le sujet, laquelle, autrement, ne prévoirait aucune mesure propre à garantir une évaluation convenable et adéquate des paramètres de référence. Les investisseurs ont droit à ce que leurs valeurs (prêts, dérivés etc.) soient protégées en cas de pertes dues à une falsification du marché.

1.11 Le CESE réitère sa déception face au recours excessif aux actes délégués, lesquels, dans la proposition de règlement à l'examen, ne paraissent pas cohérents avec les dispositions des traités. De nombreux thèmes insérés comme actes délégués devraient être définis dans le règlement. À ce propos, le CESE a approuvé un avis ⁽¹⁾. Le Comité demande à la Commission d'être informé de toutes les mesures adoptées à l'avenir dans ce domaine au moyen d'actes délégués.

2. La proposition de règlement: synthèse

2.1 La Commission européenne propose d'introduire un règlement comportant des normes pour les indices de référence des instruments et des contrats financiers à l'intérieur de l'Union européenne.

2.2 La proposition a pour objectif général d'assurer l'intégrité des indices de référence, garantissant que ces derniers: a) ne soient pas biaisés par des conflits d'intérêt; b) reflètent la réalité économique qu'ils doivent représenter et mesurer et c) soient utilisés de manière adéquate.

2.3 Les principales caractéristiques de la proposition de règlement peuvent être résumées comme suit:

- **améliorer la gouvernance et les contrôles applicables au processus d'élaboration des indices de référence.** Il est prévu une autorisation préalable et une surveillance constante du processus de fourniture des indices de référence tant au niveau national qu'au niveau européen.

La proposition prévoit également que les administrateurs des indices évitent, dans la mesure du possible, les conflits d'intérêt, ou du moins qu'ils les gèrent de manière adéquate dans les cas où ils sont inévitables;

⁽¹⁾ JO C 67 du 6.3.2014, p. 104.

- **améliorer la qualité des données et des méthodes utilisées par les administrateurs des indices de référence.** La proposition prévoit que la fixation des indices de référence se fait sur la base de données suffisantes et précises, représentant fidèlement l'état du marché ou la réalité économique que l'indice de référence est censé mesurer. Les données doivent provenir de sources fiables et l'indice de référence doit être fixé de manière solide et fiable. Les données pour le calcul des paramètres de référence sont publiées et rendus accessibles au public, de même que les informations sur ce que mesure chaque indice de référence, sauf quand cela peut avoir des conséquences négatives.

Pour fixer les indices de référence, l'on utilise dans la mesure du possible les données issues de transactions; lorsqu'elles ne sont pas disponibles, il convient de se baser sur des estimations vérifiables;

- **veiller à ce que les contributeurs aux indices de référence fournissent des données appropriées et qu'ils soient soumis à des contrôles adéquats.** L'administrateur de l'indice de référence doit rédiger un code de conduite juridiquement contraignant et précisant les obligations et les responsabilités des contributeurs lorsqu'ils transmettent les données utilisées dans la fixation de l'indice de référence. Ces obligations concernent également la gestion des conflits d'intérêt;
- **assurer une défense adéquate des consommateurs et des investisseurs qui utilisent les indices de référence.** La proposition renforce la transparence des données utilisées pour calculer l'indice de référence et de la manière dont ce calcul est effectué, ce qu'elles mesurent ainsi que la manière de les utiliser. En outre, les banques doivent évaluer la conformité de l'indice utilisé avant de proposer un contrat financier, et avertir le client si l'indice n'est pas adapté (par exemple dans le cas de contrats hypothécaires);
- **coordonner la surveillance et l'applicabilité des indices de référence d'importance critique.** Le contrôle des indices de référence critiques sera confié à des collèges spécifiques d'autorités de surveillance, lesquels seront guidés par l'autorité de surveillance de l'administrateur de l'indice ainsi que par d'autres autorités de surveillance d'autres juridictions intéressées, et dont fera également partie l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF). En cas de désaccord au sein du collège, l'AEMF exerce une fonction de médiation à caractère contraignant. Pour les indices considérés comme étant d'importance critique, ont été élaborées ultérieurement des exigences supplémentaires, parmi lesquelles la possibilité, pour les autorités compétentes, d'exiger des contributions.

2.4 Les banques centrales n'entrent pas dans le champ d'application du règlement dans la mesure où elles disposent déjà de systèmes de garantie et de réglementation.

2.5 Les annexes à la proposition comportent des dispositions de détails sur les indices de biens et pour la fixation des taux d'intérêt.

2.6 Afin d'éviter une double réglementation, les indices de référence calculés à partir de données provenant de plateformes réglementées sont exemptés de certaines obligations lorsque ces dernières sont couvertes par d'autres dispositions législatives européennes et par des obligations de vigilance.

3. Observations

3.1 Le CESE reconnaît, soutient et apprécie l'effort de la Commission européenne, laquelle, malgré un programme de travail chargé et des délais serrés, œuvre à améliorer la stabilité et l'efficacité du marché des services financiers. De l'avis du CESE, c'est effectivement la condition préalable si l'on veut garantir que le monde financier soit au service de l'économie réelle.

3.2 Le CESE estime que ce règlement est conforme à l'objectif visant à promouvoir un climat financier stable, soumis à des contrôles, plus responsable et dès lors plus proche des exigences des consommateurs et de l'économie en général.

3.3 Le CESE se déclare fortement préoccupé par l'éventualité que le règlement à l'examen ne soit pas approuvé rapidement, ce qui décevrait les attentes des citoyens européens, lesquels attendent une réponse ferme et rigoureuse face aux manipulations du marché et des instruments indiquant les mouvements de titres, de valeurs, d'indices de référence; ces manipulations causent des dommages considérables dans un contexte global déjà en grande difficulté. Il souhaite dès lors voir le texte approuvé rapidement, sans qu'il soit besoin d'attendre le prochain scandale financier pour se souvenir qu'il y a lieu de légiférer et de le faire de manière appropriée. Le CESE signale que la complexité et l'ampleur des objectifs de la réglementation proposée pourraient ralentir le processus d'approbation.

3.4 Les différents indices présents sur les marchés financiers (par exemple le LIBOR et l'EURIBOR pour les taux d'intérêt interbancaires) sont un élément important du système financier.

3.5 L'intégrité des indices de référence est donc essentielle à la détermination du prix d'un grand nombre d'instruments financiers, comme les contrats d'échange (*swap*) de taux d'intérêt et les contrats de garantie de taux, ainsi que de certains contrats commerciaux ou autres (contrats de fourniture, prêts et hypothèques). La valeur des instruments financiers et des paiements découlant des contrats financiers étant fonction de ces indices, le mouvement de ces derniers influence fortement tant les investisseurs que les consommateurs.

3.6 Selon la BCE, en mars 2012, quelque 60 % en moyenne du total des prêts au secteur non financier dans la zone euro ont été conclus sur la base de taux d'intérêt variables; au cours de la même période, le pourcentage de prêts aux ménages sur la base de taux d'intérêt variables a atteint 40 %.

3.7 Les récents scandales concernant la manipulation du LIBOR et de l'EURIBOR (l'on a également constaté par la suite d'autres cas de manipulation des indices de référence des taux de change ou des prix de l'énergie) ont entraîné des doutes et des préoccupations quant à l'intégrité des indices de référence dans le monde entier. Le CESE partage l'objectif de la Commission de réglementer toutes les manipulations potentielles d'indices.

3.8 Si les indices sont faussés à la suite de manipulations ou d'un manque de fiabilité et ne reflètent pas ce qu'ils sont censés mesurer, les investisseurs et les consommateurs, victimes de préjudices, perdent confiance dans les marchés.

3.9 Même si certains indices de référence sont nationaux, dans son ensemble, le secteur de référence est international. Le marché des services financiers de l'UE doit dès lors bénéficier d'un cadre commun de référence fiable, correctement utilisé dans les divers États membres de l'UE.

3.10 Les modifications proposées par la Commission concernant la directive relative aux abus de marché⁽²⁾ et les propositions de sanctions pénales permettent de sanctionner tout abus de manière adéquate. Le Comité réitère son soutien à cette solution qu'il a souvent appelée de ses vœux, notamment dans le cadre de son avis sur les sanctions dans le secteur des services financiers⁽³⁾.

3.11 Toutefois, comme le reconnaît la Commission elle-même, le fait de modifier le régime des sanctions ne peut améliorer à lui seul les modalités d'élaboration et d'utilisation des indices de référence. En effet, les sanctions n'éliminent pas les risques de manipulation découlant d'une gestion inadéquate, en termes de gouvernance, du processus d'élaboration des indices de référence, dès lors qu'interviennent dans celui-ci des conflits d'intérêt et des appréciations discrétionnaires. Le CESE appuie fortement cette position et soutient la nécessité d'un système de normes propres à garantir la transparence.

3.12 En outre, afin de protéger les investisseurs et les consommateurs, les indices de référence doivent être solides, fiables et adaptés à leurs objectifs.

3.13 Le CESE, toujours soucieux de protéger au mieux les intérêts des investisseurs et des consommateurs, est sensible à la problématique et ne peut qu'être pleinement d'accord avec cette exigence. Les investisseurs pourraient en tirer profit car ils seront certains que les indices de référence utilisés dans l'instrument financier qu'ils possèdent sont solides et exempts de toute manipulation.

À cette fin, il rappelle son plaidoyer, maintes fois réitéré, en faveur de la création d'une Agence européenne chargée de la protection des consommateurs de services financiers, dans l'esprit de ce qui a été réalisé aux États-Unis avec la loi sur la réforme du système financier et la protection du consommateur (Dodd-Frank Act).

3.14 À cet égard, le CESE considère comme particulièrement importante la proposition contenue dans le règlement et prévoyant d'accroître la protection des investisseurs au moyen de dispositions spécifiques sur la transparence. De fait, le principe de transparence n'implique pas la diffusion d'informations exclusives ni leur transmission à des concurrents. La transparence, en revanche, garantit un contexte de clarté et de sécurité dans les échanges, et permet à la concurrence de mieux fonctionner.

3.15 De l'avis du CESE, il est possible d'améliorer la proposition concernant la protection à accorder aux investisseurs et aux consommateurs, en garantissant des droits de recours et d'indemnisation exigibles, clairs et accessibles. À cet effet, il y a lieu de distinguer entre:

— les droits de recours du consommateur concernant le produit ou le service commandé, pour lesquels il y a lieu de prévoir des procédures souples et rapides;

⁽²⁾ COM(2011) 651 final et COM(2011) 654 final.

⁽³⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 108.

— les droits de plaintes à l'administrateur, conformément à l'article 5d) de la proposition et de l'annexe II, partie 5a). Dans ce cas, s'agissant des plaintes à l'administrateur, il y a lieu de trouver une formule permettant à des tiers indépendants de gérer le système des plaintes, de les examiner et se prononcer de manière objective. Le délai de 6 mois prévu par la Commission dans sa proposition semble franchement excessif.

3.16 S'agissant de la protection des consommateurs, la directive sur le crédit à la consommation comporte des règles relatives à la qualité de l'information; la directive sur le crédit hypothécaire, qui sera adoptée sous peu, s'apprête à prévoir des dispositions identiques; ces normes de l'UE pour la protection des consommateurs ne tiennent pas compte de l'adéquation des indices de référence dans les contrats financiers: la proposition doit être cohérente avec le reste du dispositif juridique de l'Union.

3.17 Le CESE souligne la nécessité de clarifier, à l'article 18, l'exigence selon laquelle l'évaluation de l'adéquation de l'indice de référence proposé au consommateur est obligatoire — comme c'est le cas de la directive sur l'intermédiation en assurance (IMD1); dans le cas contraire, l'organisme soumis à la surveillance doit proposer un indice de référence différent et plus adéquat.

3.18 Le CESE, conformément aux recommandations formulées par l'OICV, appuie l'intention de la Commission d'utiliser un système de production d'indices plus «objectif», reposant sur les transactions effectuées plutôt que sur des sondages officiels.

3.19 Le CESE est favorable à ce que le champ d'application des principes formulés par le règlement soit vaste, conformément aux principes proposés par l'OICV et publiés en juillet 2013, et qu'il puisse être étendu à une large gamme d'indices de référence.

3.20 Dans le même temps, le CESE préconise de prévoir des modalités d'application garantissant également le principe de proportionnalité. Les indices de référence sont très différents les uns des autres quant à leur diffusion, leur importance et leur éventuelle manipulation. Il y a lieu dès lors, de l'avis du CESE, de tenir compte des caractéristiques propres à chaque indice de référence, de leur processus d'élaboration et de l'administrateur.

3.21 Les pouvoirs discrétionnaires qui permettent à l'administrateur de l'indice d'adopter des méthodologies propres dans la construction des indices pourraient ne pas suffire pour garantir l'application de la proportionnalité. Le CESE suggère plutôt de perfectionner l'approche adoptée dans le règlement qui prévoit des normes spéciales pour les indices de référence d'importance critique, en adjoignant aux principes de portée plus générale une série de principes détaillés susceptibles de tenir compte des différentes catégories d'indices de référence et des risques potentiels qui leur sont associés.

3.22 De l'avis du CESE, cette dernière modalité permettrait de combler plus efficacement les éventuelles lacunes, en introduisant des principes appropriés sans toutefois miner le champ d'application des normes.

3.23 Le CESE met l'accent sur l'importance d'opérer un certain nombre de distinctions entre les indices, y compris en ce qui concerne les conséquences susceptibles de se produire sur les marchés émergents, où les indices de référence revêtent une grande importance pour la transparence de la transmission des informations. Le Comité préconise dès lors d'ajuster la réglementation sur la base du degré de pertinence systémique des indices, afin de ne pas entraver le développement de certains marchés.

3.24 Le CESE constate avec satisfaction que les procédures prévues pour l'élaboration des indices sont soumises aux régimes de sanctions tant civiles que pénales en cas de manipulation.

3.25 Le CESE estime que les procédures de formation des indices ne peuvent être solides et sûres que pour autant qu'il existe une bonne structure de gouvernance. A cette fin, le Comité accueille favorablement la proposition de confier à l'administrateur la responsabilité de l'intégrité des indices de référence et estime avec la Commission que les structures de gouvernance adoptées, s'agissant des rôles et des procédures, sont adaptées aux conflits d'intérêt potentiels.

3.26 Afin d'améliorer cette dernière disposition, le CESE suggère d'instaurer l'obligation de transparence sur ces aspects également.

3.27 En accord avec certaines positions qui se sont manifestées à la suite des consultations avec l'OIVC, le CESE reconnaît l'importance d'une large participation à la formation des indices afin de garantir le principe — maintes fois réclamé — de transparence ainsi que la représentativité des indices de référence. La contribution volontaire à un indice de référence prévue par le règlement va dans ce sens; toutefois, le Comité préconise de prévoir des règles précises relatives à cette contribution permettant de garantir la certitude et la solidité des indices.

3.28 S'agissant des dispositions de l'article 8, paragraphe 3, relatif aux procédures internes pour le signalement des infractions au règlement, le CESE recommande de prévoir une certaine dose de flexibilité, rapidité et facilité dans le processus de signalement des infractions susmentionnées.

3.29 Le Comité insiste tout particulièrement sur l'importance des mesures de protection pour les membres du personnel ayant signalé de telles infractions. Le CESE recommande d'insérer dans la législation la référence à la proposition de modification de la directive 2003/6/CE sur les abus de marché qui prévoit, pour les membres du personnel d'une entreprise où ont été constatés des comportements illicites, l'obligation de signaler ces derniers, et qui fait explicitement obligation aux États membres de prévoir des règles permettant d'assurer la protection des intéressés.

3.30 Le CESE juge utile de prévoir des dispositions encourageant le signalement, sur la base d'éléments fondés, de tels comportements, y compris par la création de récompenses pour les personnes qui aident la justice.

3.31 S'agissant de la consultation préalable des personnes concernées par d'éventuels changements de méthode qu'ils estimeraient nécessaires, le CESE marque son accord. Cette approche, surtout s'agissant des indices soumis à des évaluations périodiques, permet de garantir la continuité de l'utilisation de l'indice.

3.32 Il pourrait être utile, à cette fin, de prévoir des instruments propres à garantir une large diffusion ainsi que la publicité des méthodes de calcul de l'indice de référence (publication sur un site internet par exemple). Les orientations de l'AEMF pourraient prévoir des dispositions ad hoc.

3.33 Le CESE recommande à la Commission de procéder avec prudence lors de l'éventuelle phase de transition vers des indices nouveaux ou différents. Cette question est plutôt délicate: en effet, elle pourrait entraîner des incertitudes quant aux contrats existants et donner lieu à des controverses et à des dysfonctionnements du marché. Le cas échéant, une solution possible pourrait consister à prévoir le maintien de l'indice en cours d'abandon, et de n'appliquer le nouvel indice qu'aux nouveaux contrats.

3.34 Le CESE souligne l'importance que la déclaration de l'administrateur concernant la conformité du code de conduite avec le règlement précise également si ladite conformité a été validée ou non par des tiers. Cette information a posteriori pourrait aider d'une part à améliorer l'efficacité du contrôle de la conformité du code, et d'autre part à gérer les éventuelles futures attributions de responsabilités en cas de violation des principes du Règlement.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle»

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Rapporteur général: **M. PEZZINI**

Le 10 décembre 2013 et le 18 novembre 2013, respectivement, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen (CESE) sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle»

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD).

Vu l'urgence des travaux, lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a décidé de désigner M. PEZZINI rapporteur général et a adopté le présent avis par 112 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve l'initiative de la Commission dans la mesure où elle assure la sécurité des sources du droit de l'Union, poursuit un objectif de simplification et d'efficacité et garantit le plein exercice des pouvoirs de contrôle démocratique ainsi qu'une information claire et transparente de toutes les parties concernées.

1.2 Le Comité se félicite que la Commission ait tenu compte, dans la formulation des propositions à l'examen, des différentes considérations qu'il a exprimées dans ses précédents avis.

1.3 Le Comité constate que la proposition de la Commission recouvre des modifications apportées à plus de 80 actes juridiques, pour la plupart règlements ou directives, et regrette de ne pouvoir réaliser une évaluation de chacun d'entre eux, étant donné la multiplicité de thèmes concernés, qui touchent aux domaines suivants:

- réseaux;
- contenu et technologies de communications;
- action pour le climat;
- énergie;
- entreprises et industrie;
- environnement;
- statistiques;
- marché intérieur et services;
- mobilité et transports;
- santé et consommateurs;
- aide humanitaire.

1.4 Le Comité recommande de procéder à d'autres évaluations approfondies quant aux objectifs, au contenu, à la portée et à la durée de la délégation, afin de permettre le plein exercice du contrôle démocratique au niveau européen ainsi que celui des prérogatives et des fonctions garanties aux parlements nationaux par la procédure législative européenne. Le Comité estime qu'il y a lieu de définir clairement, en tenant pleinement compte de l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, les notions de «mesure non essentielle» et de «compétence déléguée».

1.5 Le Comité souligne l'importance:

- d'une pleine participation du PE à ce processus;
- d'une rationalisation et simplification des procédures de comitologie;
- d'une meilleure information en la matière, tant en ce qui concerne la délégation aux comités que les mesures pertinentes, définies à tous les stades de la procédure;
- d'un plein accès à l'information pour les citoyens et la société civile.

1.6 Le Comité réaffirme que les procédures de comité doivent être le plus transparentes possible et plus compréhensibles pour tous les citoyens de l'UE, en particulier pour les personnes directement concernées par ces actes.

1.7 Le Comité rappelle la nécessité d'appliquer pleinement l'article 8A du traité de Lisbonne, qui prévoit que les décisions soient prises aussi près que possible des citoyens, en garantissant à ceux-ci et à la société civile un plein accès à l'information.

1.8 Le Comité demande enfin que soit évalué l'impact de l'application du nouveau cadre réglementaire et que soit présenté au Parlement, au Conseil et au Comité lui-même un rapport périodique sur l'efficacité, la transparence et la diffusion des informations.

2. Introduction

2.1 Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une distinction a été introduite entre le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes délégués, c'est-à-dire des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif, conformément à la procédure prévue à l'article 290 du TFUE (procédure de délégation), et celui d'adopter, selon la procédure visée à l'article 291, les actes dits d'exécution, c'est-à-dire des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'UE,

2.1.1 Les modalités d'exercice du pouvoir de délégation sont plus précisément définies dans des instruments juridiques dépourvus de force contraignante, tels que:

- la communication de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁾,
- le protocole interinstitutionnel commun sur les actes délégués de 2006,
- les articles 87 bis et 88 du règlement du Parlement, modifié par décision du 10 mai 2012 ⁽²⁾.

2.2 Comme le CESE l'a rappelé dans son avis de 2008 sur la procédure de réglementation avec contrôle ⁽³⁾, dès juillet 2006 ⁽⁴⁾, le Conseil a modifié la décision fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽⁵⁾, en introduisant une nouvelle procédure: la réglementation avec contrôle.

2.2.1 Grâce à cette procédure, le législateur peut s'opposer à l'adoption de mesures «quasi législatives», c'est-à-dire des mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure de codécision, chaque fois qu'il estime que le projet de mesure excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte de base, ou que ce projet n'est pas compatible avec le but ou le contenu de cet acte, ou qu'il ne respecte pas les principes de subsidiarité ou de proportionnalité.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final du 9.12.2009.

⁽²⁾ Doc. A7-0072/2012.

⁽³⁾ JO C 224 du 30.8.2008, p.35.

⁽⁴⁾ Décision 2006/512/CE (JO L 200 du 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Décision 1999/468/CE (JO L 184 du 17.7.1999).

2.2.2 Il s'agit de procédures typiques du système de comitologie, régies par la décision n° 1999/468/CE du Conseil, modifiée par la décision 2006/512/CE, qui prévoient l'obligation pour la Commission de soumettre les projets de mesures d'exécution à des comités composés de fonctionnaires des administrations nationales, selon cinq procédures de comitologie: consultation, gestion, réglementation, réglementation avec contrôle et sauvegarde. Dès décembre 2006, la Commission a adopté les 25 propositions correspondantes⁽⁶⁾, sur lesquelles le Comité a eu l'occasion de se prononcer⁽⁷⁾.

2.3 La procédure de réglementation avec contrôle a été utilisée pour l'adoption de mesures d'exécution modifiant des éléments non essentiels des actes législatifs de base. Entre 2009 et 2014, l'article 5 bis de la décision sur la comitologie et la procédure de réglementation avec contrôle ont conservé leur validité à titre transitoire, en attendant que les dispositions existantes soient adaptées au régime des actes délégués, via un exercice d'alignement d'un ensemble de règlements, directives et décisions.

2.4 Récemment encore, le CESE a pu se prononcer⁽⁸⁾ sur deux propositions de règlements «omnibus» couvrant douze domaines différents. Il a soutenu cette initiative, car elle est «nécessaire à la sécurité des sources du droit de l'Union» et poursuit «un objectif de simplification et d'efficacité», mais il a recommandé au Conseil et au Parlement de «faire preuve d'une vigilance maximale et d'évaluer en détail tous les actes compris dans cet exercice d'alignement» de 165 actes législatifs initialement soumis au régime de la procédure de réglementation avec contrôle et relevant désormais du nouveau régime des actes délégués.

2.5 Le CESE rappelle qu'il a récemment adopté un rapport détaillé sur la procédure de délégation et invite à le prendre en compte pour la compréhension du présent avis.

3. Propositions de la Commission

3.1 La proposition à l'examen s'inspire de la méthodologie suivie dans le cadre des propositions précédentes, avec un cadre réglementaire.

3.2 Le cadre réglementaire proposé recouvre des modifications apportées à 76 actes juridiques, pour la plupart règlements ou directives, portant sur des domaines divers. Toujours aux fins de l'alignement sur les dispositions du TFUE, il est également prévu de supprimer certaines dispositions des règlements (CE) n° 66/2010 et (CE) n° 1221/2009 dans le domaine de l'environnement, de la directive 97/70/CE en matière de transport, du règlement (CE) n° 1333/2008 et de la directive 2002/46/CE qui traitent de la santé et des consommateurs⁽⁹⁾, ainsi que du règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil en matière d'aide humanitaire.

4. Observations générales

4.1 Le CESE appuie l'initiative de la Commission dans la mesure où elle assure la sécurité des sources du droit de l'Union, poursuit un objectif de simplification et d'efficacité et garantit le plein exercice des pouvoirs de contrôle démocratique du Parlement européen et du Conseil.

4.2 Tout en se félicitant que différents éléments figurant dans ses précédents avis aient été pris en compte dans la formulation des propositions à l'examen, le Comité réitère sa récente prise de position, à savoir que «selon l'article 290 du TFUE, la durée du pouvoir de délégation doit être explicitement prévue par l'acte législatif de base et que jusqu'à présent, à quelques rares exceptions près, les délégations sont en principe fixées pour une durée déterminée, le cas échéant renouvelable, moyennant un rapport sur l'exécution de la délégation»⁽¹⁰⁾.

4.3 Le CESE rappelle que dans sa résolution du 5 mai 2010 sur le pouvoir de délégation législative, le Parlement européen a lui-même pointé le caractère délicat de la délégation et souligné que «les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir, en vertu de l'article 290 du traité FUE, doivent être explicitement et méticuleusement définis dans chaque acte de base». Selon le Comité, ces éléments doivent également permettre le plein exercice des prérogatives et des fonctions garanties aux parlements nationaux par la procédure législative européenne.

⁽⁶⁾ COM(2006) 901 final à 926 final.

⁽⁷⁾ JO C 161 du 13.7.2007, p. 45.

⁽⁸⁾ JO C 67 du 6.3.2014, P. 104.

⁽⁹⁾ Des clarifications supplémentaires seraient par exemple souhaitables concernant la suppression, à l'article 29, deuxième alinéa, point i) «les procédures communautaires de notification des incidents et réactions indésirables graves et la forme de la notification», dans la directive 2002/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution du sang humain, et des composants sanguins.

⁽¹⁰⁾ Voir note de bas de page n° 8.

4.4 De plus, de l'avis du Comité, le recours à la délégation ne devrait être admis que lorsqu'il est nécessaire «d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif», conformément à l'article 290; s'agissant des actes de nature purement exécutoire, il convient d'appliquer les dispositions de l'article 291 du TFUE, tandis que les actes régissant les «éléments essentiels d'un domaine» doivent être exclus de toute possibilité de délégation. Il reste en outre à définir la notion d'«éléments non essentiels» et le fonctionnement de ce mécanisme devrait être évalué de manière approfondie.

4.5 Le CESE rappelle à cet égard les recommandations qu'il a adressées à la Commission «d'adapter son exercice d'«alignement en bloc» en prenant davantage en compte les spécificités de certains actes législatifs de base»⁽¹⁾ et de tenir compte de l'interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne, des notions de «mesure non essentielle» et de «compétence déléguée» à la Commission.

4.6 Le Comité souligne l'importance des aspects suivants:

- la pleine participation du PE, qui doit avoir le droit en dernier ressort de s'opposer à une décision;
- une meilleure information du PE et du Conseil concernant à la fois les comités et les mesures qui leur sont soumises à tous les stades de la procédure;
- un renforcement du rôle du PE à travers une procédure de concertation entre ce dernier et le Conseil en cas d'avis négatif émis par le PE.

4.7 Le Comité réaffirme, comme il l'avait déjà soutenu auparavant, que «les procédures de comitologie, impliquant uniquement des représentants de la Commission et des gouvernements des États membres et destinées à la gestion, à la consultation ou à la réglementation découlant du suivi et de l'application des actes législatifs, devaient être plus transparentes et plus compréhensibles pour [tous], et tout particulièrement pour [les personnes directement] concernées par ces actes»⁽²⁾.

4.8 Le CESE estime important d'évaluer régulièrement l'impact de la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire proposé, en présentant au Parlement, au Conseil et au Comité un rapport périodique sur l'efficacité, la transparence et la diffusion d'informations compréhensibles et accessibles à tous concernant les actes communautaires délégués, afin de permettre un contrôle de cet exercice, qui combine des mesures de réglementation et d'exécution proprement dite.

4.9 Le Comité rappelle à ce propos la nécessité d'appliquer là aussi pleinement l'article 8A du traité de Lisbonne, qui prévoit que les décisions soient prises aussi près que possible des citoyens, en garantissant à ceux-ci et à la société civile un plein accès à l'information.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Voir note de bas de page n° 8.

⁽²⁾ Voir note de bas de page n° 7.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les nouvelles substances psychoactives»

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Rapporteur: **M. David SEARS**

La Commission européenne, le 4 octobre 2013, le Conseil, le 7 octobre 2013, et le Parlement européen, le 8 octobre 2013, ont 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

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les nouvelles substances psychoactives»

COM(2013) 619 final — 2013/0305(COD) et COM(2013) 618 final — 2013/0304(COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour et 2 abstentions.

1. Synthèse et recommandations

1.1 Le CESE reconnaît qu'il convient de mettre à jour la décision du Conseil ⁽¹⁾ de 2005 relative aux nouvelles substances psychoactives (NSP). Le Comité est d'avis qu'il est en effet nécessaire de mieux coordonner l'action des agences européennes concernées, de fixer un calendrier plus serré pour la collecte des données et de prévoir une classification interne plus nuancée des substances présentant des risques faibles, modérés ou graves. Toute mesure visant à restreindre l'offre devrait respecter cette classification de manière pertinente et proportionnée.

1.2 Le CESE note également que les données sous-jacentes à l'évaluation d'impact qui a servi de base à la proposition étaient souvent manquantes, que l'usage des NSP varie d'un pays de l'UE à l'autre tout comme les attitudes du public et les réponses politiques diffèrent fortement. La Commission met en lumière, à juste titre, ce qui est politiquement réalisable dans le cadre du traité sur l'UE et des contraintes financières existantes, mais elle devrait aller au-delà de ces limites pour identifier les besoins réels.

1.3 Le CESE considère que des leçons sont également à tirer en suivant les évolutions dans des pays en dehors de l'UE; cet aspect devrait être pris en compte dans toute future analyse d'impact. En attendant, il est essentiel d'améliorer, en y consacrant davantage de ressources, la collecte des données au sein de l'UE sur l'ensemble des facteurs (disponibilité des substances, circuits d'acheminement, possibilités économiques et besoins sociaux), sur les moyens de communication (internet et médias sociaux) et sur les incidences (maladies mesurables et autres effets nuisibles).

1.4 Un certain nombre de points techniques restent à clarifier si la proposition de règlement reste inchangée; ces points sont mentionnés dans la section 5 du présent avis. Le succès dépendra du soutien politique ainsi que des données et des financements qui seront fournis par les États membres. Il convient de fixer des objectifs concrets. Il faut continuer les recherches et identifier les meilleures (comme les pires) pratiques en matière de contrôle et de traitement. La planification et les résultats des programmes de recherche financés par l'UE, tels que eSBIRTeS, Orion et ALICE-RAP, devraient être systématiquement partagés avec d'autres acteurs concernés et mieux intégrés dans les évaluations d'impact et dans toute proposition législative à venir. La collecte des données, l'évaluation des risques et le transfert des connaissances devraient se poursuivre en temps réel via le Forum de la société civile sur la drogue (ou éventuellement une «plateforme NSP» plus large), en coopération avec toutes les parties intéressées, en particulier les ONG et les groupes de soutien directement concernés. Ces activités devraient englober toutes les NSP, y compris celles qui ont déjà été notifiées comme ayant été utilisées seules, mélangées à d'autres substances ou en tant qu'adultérant d'autres NSP. Les États membres devraient se mettre plus souvent d'accord sur les possibilités et les domaines prioritaires d'action. Il faudrait envisager des alternatives ou des suppléments à l'action européenne uniforme, axée uniquement sur la réduction de l'offre.

⁽¹⁾ 2005/387/JAI, JO L 127/32, du 20.5.2005.

2. Introduction

2.1 Une substance, qu'elle soit naturelle ou synthétisée de manière délibérée pour un usage licite ou illicite, est appelée «psychoactive» si, en plus de ses autres propriétés physiques, chimiques, toxicologiques et environnementales, elle possède la faculté, lorsqu'elle est consommée par l'homme dans un but quelconque, d'interagir avec son système nerveux central et de provoquer une stimulation ou une dépression, donnant lieu à des hallucinations et/ou à une altération de la fonction motrice, du jugement, du comportement ou de l'humeur.

2.2 Ces effets peuvent être considérés bénéfiques lorsque les substances concernées sont conçues, prescrites et utilisées sous contrôle, en tant que médicaments destinés à traiter un état particulier, ou au contraire, indésirables et potentiellement ou réellement (et parfois très) dangereux lorsque ces substances sont auto-administrées uniquement pour obtenir les sensations décrites ci-dessus. Ces risques augmentent fortement si les substances suscitent également une dépendance et si leur usage est économiquement exploitable.

2.3 Les substances telles que la morphine, l'héroïne, la cocaïne, l'ecstasy et le cannabis ainsi que leurs nombreux dérivés et précurseurs, tout comme une série d'amphétamines, de barbituriques, de benzodiazépines et autres drogues «psychédéliques», sont donc placées sous contrôle, plus ou moins efficace, dans le cadre de deux conventions des Nations unies ⁽²⁾ (1961, 1971) et d'un protocole ⁽³⁾ (1972) qui s'appliquent, à des degrés divers, dans tous les pays du monde.

2.4 Toute substance psychoactive qui n'est pas répertoriée ni contrôlée au titre de ces conventions est décrite, dans la législation européenne (et certaines autres législations), comme étant «nouvelle», indépendamment du temps depuis lequel elle est connue ou utilisée à d'autres fins, souvent licites. Elle est appelée «nouvelle substance psychoactive» (NSP) seulement lorsqu'il existe des preuves (ou des suspicions) qu'elle est commercialisée ou distribuée uniquement pour ses propriétés psychoactives, à des fins d'usage personnel par des consommateurs qui ne font l'objet d'aucun suivi, médical ou autre.

2.5 L'alcool, le tabac et la caféine, qui à différentes doses correspondent à tous les critères susmentionnés concernant les NSP et présentent des effets nuisibles à long terme, sont expressément exclus des définitions de l'ONU et de l'UE. Une telle exclusion est moins facile à opérer «dans la rue» ou dans le cadre d'études universitaires vu que l'usage et les effets de ces différentes substances sont mixtes, et sachant que les incidences sociales et sanitaires de l'alcool et du tabac excèdent largement celles de la plupart de NSP. Cependant, les chercheurs et les autorités de régulation ne sont pas toujours d'accord sur ces questions et il est désormais urgent de convenir d'une procédure commune d'évaluation des risques et des effets nuisibles sur une base quantitative.

2.6 Plus de 300 nouvelles substances psychoactives ont été identifiées comme étant ou ayant été consommées dans l'UE, de manière occasionnelle ou à plus long terme. Actuellement, les États membres envoient en moyenne une nouvelle notification par semaine. Étant donné que les NSP ne sont pas contrôlées, leur usage n'est pas illicite. Elles sont donc licites et peuvent être considérées comme «légales», ce qui sous-entend, à tort, qu'elles sont également «sûres» ou «approuvées». Dans la plupart des cas, peu de données scientifiques existent pour confirmer ou infirmer ces suppositions. Il est possible de synthétiser et d'importer rapidement de Chine ou d'Inde de nouvelles molécules, légèrement différentes des molécules interdites. Dans certains cas, les commandes sont passées par des groupes organisés ou par des particuliers européens. Au sein de l'UE, les molécules existantes peuvent également être détournées de leur usage légal. Le plus souvent, l'argent est la motivation principale mais parfois, le défi consiste surtout à contourner la loi. Les points focaux nationaux du réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (le «Reitox») émettent des alertes précoces et partagent des informations sur les NSP nouvellement identifiées.

2.7 Les NSP sont vendues sous des noms commerciaux hasardeux, abrégés et/ou exotiques, souvent mélangées à d'autres produits interdits, nouveaux ou exclus, y compris des produits à base de plantes, des principes médicalement actifs, des additifs alimentaires, du tabac, de la caféine ou des charges inertes. Les composants ne sont ni conformes, ni contrôlés; les avertissements de sécurité sont tout simplement absents ou bien ne servent qu'à obtenir l'autorisation de vendre le produit («n'est pas destiné à la consommation humaine»). L'étiquette est parfois délibérément trompeuse («sels de bain» ou «encens») pour des produits susceptibles d'être inhalés, fumés ou injectés).

2.8 Les produits sont commercialisés par des dealers spécialisés ou dans des points de vente au détail (les «headshops», les «smartshops» ou les débits de tabac, à côté du matériel destiné à la consommation du tabac) et sur internet (avec possibilité de paiement par carte de crédit, évaluations des produits et du fournisseur, et livraison rapide à domicile). Les sites internet anonymes posent des problèmes particuliers. Les prix par dose sont généralement plus bas que ceux des drogues illicites. Les médias sociaux encouragent les nouvelles tendances et favorisent le partage d'expériences. L'usage («euphorisants légaux», drogues consommées dans des clubs, des soirées, drogues récréatives, drogues de synthèse) varie fortement d'un État membre à l'autre et semble être en légère progression. L'Irlande, la Pologne, la Lettonie et le Royaume-Uni se situent au-dessus de la moyenne selon les données communiquées. Toujours selon ces données, le nombre de personnes hospitalisées en conséquence directe de l'usage des NSP reste relativement réduit (ce qui en l'absence de données fiables, peut être considéré ou non comme un véritable indicateur des dommages subis).

⁽²⁾ Convention unique sur les stupéfiants, 1961.

⁽³⁾ Protocole des Nations unies de 1972, modifiant la Convention unique sur les stupéfiants.

2.9 Suivant la même logique, et en comparaison avec les usagers réguliers, souffrant de dépendance, des drogues illicites, les consommateurs de NSP (notamment, au Royaume-Uni, où la collecte des données se situe également à un taux élevé) sont jusqu'à présent généralement jeunes, raisonnablement nantis, n'appartiennent pas au milieu criminel et sont plus susceptibles de rechercher de l'aide médicale si nécessaire. Sachant qu'il s'agit de personnes toujours intégrées professionnellement et socialement, les taux de récupération sont en général assez élevés. Les accidents ou décès sont habituellement considérés comme des tragédies personnelles inattendues et attirent une attention considérable de la part des médias, et donc, pour les mêmes raisons, des responsables politiques.

2.10 Compte tenu des éléments susmentionnés, il n'est guère surprenant que les attitudes du public et des hommes politiques vis-à-vis du contrôle des NSP varient autant au sein des États membres de l'UE et dans le monde. L'Uruguay a récemment légalisé le cannabis. La Nouvelle-Zélande entend autoriser des NSP «acceptables», présentant un risque faible et soumis à un contrôle de la qualité. L'Irlande a réduit drastiquement le nombre de points de vente au détail; les Pays-Bas et le Canada envisagent de suivre cet exemple. Le Royaume-Uni avait l'habitude d'interdire les produits, individuellement ou par groupes, mais il réfléchit désormais à d'autres stratégies. La Belgique envisage d'interdire des groupes de produits. Des efforts ont été déployés pour restreindre les ventes de drogues illicites sur internet via des sites anonymes; cependant, les ventes de substances licites risquent d'augmenter.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La décision du Conseil⁽⁴⁾ de 2005 fixe les modalités pour l'échange d'informations, l'évaluation des risques et le contrôle concernant les nouvelles substances psychoactives (NSP). Cette décision s'est avérée réactive dans son application, les informations collectées étant limitées, la catégorisation des risques insuffisante et le choix de mesures restrictives limité. En 2011, le Conseil a invité la Commission à mettre à jour la décision.

3.2 La proposition de la Commission définit les mesures jugées nécessaires et comprend notamment une proposition de directive modifiant la décision-cadre du Conseil⁽⁵⁾ concernant les dispositions minimales dans le domaine du trafic de drogue. Dans ce contexte, la définition du terme «drogue» serait élargie pour inclure les NSP présentant de sérieux risques pour la santé, la société et la sécurité et soumises aux restrictions de commercialisation permanentes dans l'UE au même titre que les substances déjà répertoriées dans le cadre des conventions et protocoles pertinents des Nations unies.

3.3 La proposition de règlement concernant spécifiquement les NSP s'accompagne d'une évaluation d'impact interne qui met en lumière les différences dans la disponibilité des données, l'usage réel, les coûts en termes de santé et les solutions apportées par les pouvoirs publics et les gouvernements dans les différents pays de l'UE. Lorsque les données ne sont pas disponibles, des estimations sont fournies. Les options politiques sont évaluées par rapport à leur efficacité en vue de la réalisation des objectifs fixés, à leur impact financier et social, et leur caractère proportionnel et acceptable pour les parties concernées.

3.4 La proposition est fondée sur l'article 114 du TFUE et vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité et des consommateurs. Elle a pour objectif de raccourcir les délais de réaction au niveau européen, d'offrir la possibilité d'apporter des réponses ciblées et appropriées, de résoudre les problèmes de double emploi et de manque de certitude pour les opérateurs légaux ainsi que de connecter le marché des NSP au marché intérieur au sens large.

3.5 La proposition établit un calendrier pour rassembler les données en vue d'un rapport conjoint qui sera rédigé par la Commission, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA), Europol et d'autres agences européennes directement concernées (œuvrant dans le domaine de la santé, des produits chimiques et de la sécurité des aliments) sur la base des avertissements transmis par les États membres concernant des NSP nouvellement identifiées.

3.6 Ce rapport pourrait aboutir à une évaluation des risques formelle qui serait effectuée par l'EMCDDA et servirait de base aux actions de la Commission. Des critères sont proposés pour faire la distinction entre les substances qui présentent un risque faible, modéré ou grave pour la santé, la société et la sécurité. Lorsque les risques sont jugés faibles, aucune action ne sera entreprise. En cas de risque modéré ou grave, la Commission peut imposer une interdiction temporaire ou permanente de la commercialisation des NSP spécifiques, et dans des cas particuliers, de leur production, distribution, importation et exportation.

⁽⁴⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JAI, JO L 335/8, du 11.11.2004.

3.7 La proposition prévoit des réévaluations du niveau de risque à la lumière des nouvelles informations reçues, ainsi que des comptes rendus et évaluations réguliers concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité du règlement. La recherche et l'analyse se poursuivront. Les États membres seront tenus d'établir les sanctions administratives nécessaires pour appliquer une restriction du marché, et de veiller à ce que ces sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives. La proposition est présentée comme n'ayant aucune incidence directe sur le budget de l'UE.

3.8 Le règlement entrera en vigueur vingt jours après sa publication au Journal officiel de l'UE et sera obligatoire pour tous les États membres. La décision initiale du Conseil ⁽⁶⁾ sera abrogée et remplacée.

4. Observations générales

4.1 Le CESE a accueilli favorablement la communication de la Commission intitulée «Vers une approche plus ferme de l'UE en matière de lutte contre la drogue» (2011) et la proposition de règlement relatif aux précurseurs de drogues (2012). Le Comité a exprimé son espoir que des propositions sur les «nouvelles substances psychoactives» seront formulées et a suggéré des lignes directrices pour une action efficace à l'échelle de l'UE et des États membres.

4.2 Pour ce qui est des précurseurs de drogues, le Comité a constaté en particulier que toutes les parties prenantes (la Commission et un nombre limité de producteurs, de commerçants et d'utilisateurs finaux légitimes) avaient pleinement adopté les dispositions de l'article 12 de la convention des Nations unies de 1988 ⁽⁷⁾ concernant la nécessité de travailler ensemble pour atteindre les objectifs visés. Dans ce cas particulier, s'agissant du détournement de petites quantités d'anhydride acétique nécessaires pour la production d'héroïne, les objectifs pouvaient être fixés assez précisément.

4.3 C'est loin d'être le cas des nouvelles substances psychoactives, sachant que la situation varie fortement d'un pays à l'autre au sein de l'UE et dans le monde, s'agissant de l'usage réel et des réponses apportées par les responsables politiques et par l'opinion publique. Souvent, les données clés ne sont pas collectées ni compilées, l'attention des médias porte sur des tragédies individuelles; les réactions politiques ne s'appuient pas toujours sur les avis des scientifiques et des professionnels et parfois vont tout à fait à leur rencontre; d'autres facteurs de complication, notamment la consommation bien plus répandue et nuisible de l'alcool et du tabac, sont jugés trop sensibles pour être intégrés dans une approche réglementaire uniforme; un fossé générationnel existe de toute évidence pour ce qui est de la commercialisation par internet, du rôle que jouent les médias sociaux dans la perception individuelle, de la prise de risques et de l'usage récréatif de substances psychoactives, aussi bien anciennes que nouvelles.

4.4 Dans ce contexte, clairement très difficile pour ceux qui essaient de s'attaquer aux NSP, deux observations formulées par le CESE dans ses précédents avis semblent particulièrement pertinentes, à savoir que «l'État ne doit pas causer des dommages et des risques plus grands que ceux dont il entend protéger» ⁽⁸⁾ et que, tout comme dans de nombreux autres domaines d'action législative, «les politiques doivent se fonder sur des données avérées — et non l'inverse» ⁽⁹⁾. Ces postulats sont sans doute plus faciles à énoncer qu'à mettre en œuvre.

4.5 Le problème des propositions à l'examen n'est pas qu'elles comportent un risque de nuisance mais plutôt qu'elles pourraient ne pas s'avérer suffisamment efficaces et que leur existence pourrait retarder l'adoption d'approches plus globales, transsociétales et multidisciplinaires, fondées sur des données factuelles, qui sont nécessaires pour parvenir à un accord tant sur la situation actuelle que sur les objectifs à plus long terme pour des populations spécifiques. Si cet accord ne peut pas être conclu à l'avance et si aucun soutien politique et financier n'est obtenu, il faut que ce soit reconnu dans toute proposition de règlement à l'échelle européenne.

4.6 Le CESE note que la proposition a d'autres objectifs, notamment s'attaquer aux problèmes de double emploi, de détournement des substances licites au sein de l'UE et de manque de certitude pour les «opérateurs légaux». Cependant, ces objectifs ne sont pas quantifiés dans l'évaluation d'impact et peu d'attention y est accordé dans la proposition. Aucune autre possibilité de combler les lacunes laissées par d'autres textes législatifs n'a été examinée. Il est dès lors difficile de savoir si la base juridique choisie (article 114 du TFUE) est appropriée ou non. L'on pourrait utiliser les données statistiques sur les 300 substances répertoriées jusqu'à présent pour clarifier ce point et bien d'autres.

4.7 Le CESE est convaincu, et a maintes fois déclaré, que réguler l'offre n'est qu'une partie de la solution, qui à elle seule a peu de chances d'apporter des résultats positifs ou quantifiables. Il convient de s'atteler davantage à analyser la demande et à proposer de meilleurs moyens de s'assurer que l'on peut y répondre avec aussi peu de risque que possible. Comme toujours, le risque ne peut pas être totalement exclu, mais il peut être réduit de manière significative. Des données plus précises, mieux diffusées, seraient d'une grande utilité.

⁽⁶⁾ Voir la note de bas de page n° 1.

⁽⁷⁾ Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988.

⁽⁸⁾ Voir l'avis du CESE, JO C 229/85 du 31/07/2012.

⁽⁹⁾ Voir l'avis du CESE, JO C 76/54 du 14/03/2013.

4.8 Le CESE note également que lorsque des sanctions pénales s'appliquent, elles doivent être réservées à ceux qui cherchent à tirer un profit commercial de la vente des substances déjà connues comme interdites ou susceptibles de causer de graves dommages à la santé humaine. Cela est particulièrement pertinent s'agissant des NSP, qui présentent, pour l'instant, des risques plus faibles que les substances psychoactives «anciennes» ou exclues; dans ce cas-là, l'emprisonnement des usagers, qui seront inévitablement exposés aux «anciennes» substances psychoactives, serait la pire issue possible sur le plan personnel et social. Il convient de l'énoncer clairement dans la proposition à l'examen si l'on veut que les mesures proposées soient crédibles auprès des populations affectées, en particulier auprès des jeunes directement concernés, au sein de l'UE.

5. Observations particulières

5.1 La proposition fournit les définitions de certains termes clés utilisés, sans les définir tous, mais n'explique pas comment les appliquer à ce marché doté d'une structure peu habituelle, en croissance rapide, mi-légal mi-criminel, mi-transparent, mi-réglementé, proposant surtout des produits en provenance de pays situés en dehors de l'UE. Le terme «opérateur économique» n'est pas défini. Il pourrait donc s'agir d'opérateurs légaux (un vendeur de NSP en direct ou par l'intermédiaire d'un «headshop» ou d'internet) ou illégaux (un dealer de drogues illicites). Que signifie la «mise sur le marché» dans le contexte des ventes sur internet de produits en provenance du monde entier? Pourquoi la notion de «mélange» doit être limitée à la combinaison de deux ou plusieurs NSP? Pourquoi ne pas parler, par exemple, de mélanges contenant une NSP et des quantités variables de tabac, de caféine, d'herbes ou de matières de charge? Ne serait-il pas préférable de se concentrer sur les «usagers» définis comme «toute personne qui consomme de nouvelles substances psychoactives sans être sous contrôle médical» plutôt que sur le groupe beaucoup plus large de «consommateurs» («toute personne qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle ou libérale») qui ne sont généralement pas concernés par cette activité? Si la proposition se veut proactive plutôt que réactive, ne devrait-elle pas se concentrer également sur des NSP «dont on peut raisonnablement prévoir l'apparition sur la base des analyses et estimations scientifiques»? Et surtout, pourquoi la charge de la preuve n'appartient-elle plus aux fournisseurs, qui devraient être appelés à démontrer que leurs produits sont «à faible risque», mais à l'EMCDDA et à la Commission, qui pourraient dès lors être perçues comme donnant leur approbation?

5.2 La définition des NSP pourrait également être clarifiée: le «N» pourrait éventuellement signifier «notifiée», dans le cadre de la présente proposition, plutôt que «nouvelle», qui se rapporte uniquement aux conventions des Nations unies existantes. Étant donné que les propriétés psychoactives des substances concernées ne sont pas (et ne peuvent ni ne doivent être) systématiquement testées dans le cadre du règlement REACH ou d'autres actes législatifs relatifs aux substances, peu d'informations sont disponibles sur le nombre de molécules qui pourraient présenter (ou être commercialisées comme présentant) de tels effets dans une mesure variable. Sachant que le terme «substance psychoactive» ne s'applique que lorsque les effets se produisent chez l'homme, les essais sur animaux posent des limitations évidentes.

5.3 Le CESE note, non sans inquiétude, que la proposition se concentre sur les substances individuelles plutôt que sur les mélanges, largement commercialisés. Un calendrier est établi concernant les délais accordés aux agences pour répondre, mais aucun délai n'est fixé à la Commission pour commencer l'élaboration du rapport conjoint ou de l'évaluation des risques. Le processus est lancé si «plusieurs» États membres identifient la même NSP. Pourquoi pas lorsqu'il s'agit d'un seul État membre, s'il est fortement touché? Combien est-ce, «plusieurs»? Il n'est pas clair de quelle manière la Commission décidera en l'absence (probable) d'informations de la part des agences et surtout, en l'absence d'engagement politique de la part des États membres. Aucune action n'est prévue en ce qui concerne d'autres actes législatifs de l'UE ou des États membres, tels que la législation en matière d'étiquetage, les lois sur la vente de biens ou la protection générale des consommateurs, ou bien d'autres textes législatifs relatifs aux produits chimiques, à la santé et à la sécurité sanitaire des aliments. Les «headshops», s'ils sont autorisés à poursuivre leurs activités, devraient se conformer pleinement à la législation existante en matière de protection des consommateurs.

5.4 Le CESE est particulièrement préoccupé par le fait qu'aucun financement supplémentaire n'a été prévu pour ces travaux. Si les budgets existants sont suffisants, pourquoi les procédures proposées ne sont pas suivies aujourd'hui? Sera-t-il possible d'atteindre des résultats significatifs sans ce financement? Un règlement (qui s'adresse aux États membres), est-il indispensable pour définir les modalités de l'interaction entre les différentes agences de l'UE? Ces procédures internes ne pourraient-elles pas être modifiées de manière plus efficace par consentement mutuel à la lumière de l'expérience acquise?

5.5 Le CESE note que l'évaluation d'impact, sur laquelle est fondée la proposition, manque de données comparables en provenance de l'ensemble des États membres sur l'usage, les incidences et les coûts en termes de santé des NSP. S'il était démontré que ceux-ci sont généralisés et significatifs, l'action menée par les agences de l'UE présenterait une solution rentable. Le CESE est préoccupé par le fait que la proposition n'établit pas de normes minimales en matière de rapports, ce qui pourrait nécessiter d'accorder une meilleure reconnaissance et davantage de soutien aux points focaux nationaux, qui fonctionnent souvent sur une base volontaire et qui fournissent des données essentielles via le réseau «Reitox».

5.6 Le CESE souscrit à l'idée qu'il convient de classer les NSP en interne sur la base de critères préétablis et de preuves actuellement disponibles selon le degré de risque faible, modéré ou grave qu'elles présentent. Ce classement ne doit toutefois pas être perçu comme une autorisation de vente licite ou sûre, et toute liste accessible au grand public doit être claire sur ce point. Compte tenu du caractère lacunaire des données disponibles et de la difficulté à mener une évaluation des risques quantitative, il faudra prévoir un reclassement sur la base de nouvelles preuves.

5.7 Le CESE partage également l'avis exprimé par l'EMCDDA dans ses notes d'orientation sur l'évaluation des risques liés aux NSP, à savoir que d'autres substances psychoactives «anciennes» ou exclues mais largement utilisées et plus connues devraient être incluses sur un pied d'égalité en tant que marqueurs: par exemple, l'héroïne, la cocaïne, le cannabis, l'ecstasy, l'alcool et le tabac. Si cela ne peut être fait, alors que les preuves abondent, cela ne sera pas non plus possible pour les nouvelles substances psychoactives, sachant que dans ce domaine les informations seront manquantes, incomplètes et souvent contradictoires. Les NSP nouvellement commercialisées n'auront peut-être que peu d'incidences sociales, criminelles ou environnementales mais peuvent cependant s'avérer très dangereuses pour la santé humaine lorsqu'elles sont utilisées à mauvais escient.

5.8 Le CESE estime qu'une telle approche plus globale de l'addiction et de la dépendance à la drogue ouvrirait également la voie à des actions préventives et des traitements médicaux mieux financés au niveau national. Il sera essentiel de comprendre les pratiques et les attitudes des différents groupes d'âge (10-18, 18-25 et 25+). Le rôle des médias sociaux ainsi que des services de commercialisation et de conseil en ligne dans l'apparition des tendances ou la diffusion des avertissements est déjà considérable et ne cessera d'exercer une influence croissante sur la prise de décisions personnelles dans ce domaine. Il convient d'encourager et de financer sans réserve des projets de suivi en la matière. La protection adéquate de la santé doit être prioritaire par rapport à la justice et au marché intérieur.

5.9 Le CESE reconnaît que la réglementation peut s'avérer nécessaire en temps utile. Cependant, le caractère indispensable et la forme de la présente législation sont loin d'être clairs. Les États membres font face à des problèmes différents, privilégient des solutions différentes et devraient avoir la possibilité d'agir selon des calendriers différents. D'un pays à l'autre, dans le monde, les contrastes sont frappants entre la restriction et l'autorisation. Il serait utile de suivre les développements dans deux pays adjacents et similaires du point de vue économique et culturel de l'hémisphère Sud: l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il est également indispensable de coopérer étroitement avec les États-Unis et d'autres pays qui vendent des produits sur internet. Dans le cadre des négociations commerciales avec la Chine et l'Inde, il faudrait prévoir des mesures visant à limiter la production et la vente de substances psychoactives, qu'elles soient anciennes, nouvelles ou exclues.

5.10 Il s'agit avant tout d'un problème véritablement mondial et toute future évaluation d'impact ou proposition législative devrait tenir compte de ces dimensions et examiner un plus large éventail d'options, même si en premier lieu celles-ci semblent difficiles à mettre en œuvre à l'échelle européenne. L'EMCDDA jouera un rôle essentiel à cet égard. Il convient de prévoir des financements supplémentaires si nécessaire. Il faut mieux coordonner les programmes de recherche pertinents et diffuser plus largement leurs résultats. Lorsque des lois sont nécessaires, à quelque niveau que ce soit, l'on peut escompter qu'elles s'appuieront sur des preuves plus solides pour résoudre les problèmes soulevés dans le présent avis.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le «Paquet NAÏADES II», qui comprend les trois documents suivants: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 718/1999 du Conseil du 29 mars 1999 relatif à une politique de capacité des flottes communautaires dans la navigation intérieure en vue de promouvoir le transport par voie navigable»

COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD)

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 2006/87/CE du Parlement européen et du Conseil»

COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD)

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions — Vers un transport par voies navigables intérieures de qualité — NAÏADES II»

COM(2013) 623 final

(2014/C 177/11)

Rapporteur: **M. SIMONS**

Le 10 septembre 2013, les 7 et 31 octobre 2013 et les 8 et 22 octobre 2013, respectivement, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 91, paragraphe 1, et à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social sur le

Paquet NAÏADES II,

qui se compose des trois documents suivants:

«Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 718/1999 du Conseil du 29 mars 1999 relatif à une politique de capacité des flottes communautaires dans la navigation intérieure en vue de promouvoir le transport par voie navigable»

COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD);

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 2006/87/CE du Parlement européen et du Conseil»

COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD);

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions — Vers un transport par voies navigables intérieures de qualité — NAÏADES II»

COM(2013) 623 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 2 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité salue et soutient les actions que la Commission propose dans sa communication et dans les deux propositions législatives, pour autant qu'il soit tenu compte des recommandations suivantes:

1.2 Le Comité estime que l'une des raisons pour lesquelles la navigation intérieure n'a pas accru sa part du marché du transport réside dans l'insuffisance du soutien politique et financier qui lui a été accordé au cours des années écoulées.

1.3 En conséquence, le Comité lance un appel à la Commission pour que des moyens en faveur des voies navigables et du secteur de la navigation intérieure, suffisants pour réaliser les objectifs fixés dans son programme, soient dégagés sur l'enveloppe budgétaire du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et certains volets d'Horizon 2020, notamment ceux en faveur de l'innovation, dans une proportion dont il estime qu'elle devrait atteindre, en toute logique, au moins 20 %; il demande également qu'elle soutienne et encourage les États membres en ce qui concerne l'entretien et l'extension des infrastructures. Il convient en outre de développer de nouveaux mécanismes de financement.

1.4 Relevant le rôle important que jouent les infrastructures pour mener à bien les objectifs de la Commission, le Comité exhorte les États membres à assumer leurs responsabilités dans ce domaine de compétence. À cet égard, il se réfère notamment à la «stratégie pour le Danube», destinée à favoriser le développement des pays danubiens (2010), et à une déclaration qui, dans la foulée, a été signée en juin 2012.

1.5 Tout en soutenant la stratégie pour le Danube, le Comité relève que jusqu'à présent, elle n'a pas été concrétisée de manière suffisante, pas plus que la déclaration souscrite en 2012. Aussi invite-t-il la Commission à constituer un groupe de travail qui veillera au respect des accords conclus dans le cadre de cette stratégie comme de cette déclaration.

1.6 Le Comité souscrit résolument au document de travail NAĪADES des services de la Commission relatif à la mise en œuvre des mesures d'écologisation au niveau sectoriel. Il souhaite également à cet égard la mise à disposition de moyens financiers suffisants afin, notamment, de compenser la chance que l'on n'avait pas saisie avec le programme NAĪADES I.

1.7 Renvoyant à son avis antérieur sur la sécurité sociale dans le secteur, le Comité appelle toutes les parties intéressées à déployer des initiatives supplémentaires dans ce domaine. À cet égard, l'harmonisation à laquelle il est envisagé de procéder en matière de profils de métiers, sur la base d'un dialogue social, et la coordination des qualifications professionnelles à l'échelle européenne jouent un rôle privilégié, auquel la Commission donnera une traduction concrète en coopération étroite avec les commissions fluviales, dont la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

1.8 Le Comité considère que les propositions concernant la coopération interinstitutionnelle entre l'Union européenne et les commissions fluviales représentent une évolution importante. Il invite les instances concernées à coordonner étroitement les différents régimes juridiques et à réaliser ainsi l'harmonisation qui est visée.

2. Introduction

2.1 La navigation intérieure achemine chaque année quelque 500 millions de tonnes de marchandises, soit l'équivalent de 25 millions de camions, revenant à une prestation de transport de 140 milliards de tonnes/kilomètres. Elle joue également un rôle non négligeable dans le transport de passagers, que ce soit dans le secteur du tourisme (bateaux de croisières, excursions d'une journée) ou, dans une mesure croissante, dans celui du transport urbain et suburbain (services de ferry par exemple).

2.2 De plus en plus, les marchés de transport traditionnels, comme le vrac de longue distance, s'élargissent à de nouveaux services innovants, dans lesquels la navigation intérieure joue un rôle dont l'importance croît de jour en jour, y compris sur les courtes distances.

2.3 Compte tenu des économies d'échelle qu'elle permet de réaliser et de son efficacité énergétique, la navigation intérieure présente les coûts externes les plus bas du marché en matière d'émissions de CO₂, de nuisances sonores, d'accidents et d'encombrements. Sur la base de la norme de sécurité la plus élevée du monde, ce mode de transport est le plus important transporteur de marchandises dangereuses en Europe.

2.4 Quelque 44 000 personnes travaillent dans le secteur de la navigation intérieure, auquel environ 12 000 postes de travail sont par ailleurs liés de manière indirecte. Le secteur est confronté à une pénurie de personnel qualifié et ouvre ainsi des perspectives aux demandeurs d'emploi présents sur le marché du travail. Grâce aux nouveaux programmes de formation et horizons de carrière, il offre aux jeunes des carrières attrayantes.

2.5 La navigation intérieure opère sur un marché totalement libéralisé mais souffre, depuis 2008, des conséquences de la crise économique. Du fait de la récession économique, les volumes transportés ont subi une diminution ces dernières années, débouchant sur une surcapacité de la navigation intérieure et une baisse des prix du transport. Diverses études estiment que cette situation ne s'améliorera pas avant plusieurs années.

2.6 Le vaste réseau européen des voies navigables, qui compte quelque 37 000 kilomètres de rivières et de canaux, dispose encore de capacités suffisantes pour absorber des flux de transport supplémentaires. Cette perspective suppose toutefois un bon entretien du système des voies navigables. En raison principalement de la réduction des budgets nationaux, ces dernières n'ont pas été suffisamment entretenues et les chaînons manquants n'ont pu être réalisés, y compris au cours de la période du programme d'action NAIĀDES I (2006-2014). En outre, la réalisation des projets d'infrastructures pour les voies navigables a été entravée par la longueur et la lenteur des procédures et des charges administratives superflues.

3. Contenu de la communication

3.1 Le 10 septembre 2013, la Commission a publié une communication intitulée «NAIĀDES II — Vers un transport par voies navigables intérieures de qualité». Elle y constate que le programme NAIĀDES I a créé un effet mobilisateur mais que les perspectives économiques et écologiques de la navigation intérieure se détériorent et que l'amélioration des infrastructures n'a guère progressé. Le secteur connaît en outre une crise économique, qui a pour effet de créer des surcapacités.

3.2 Les possibilités et les défis de ce mode de transport ont amené la Commission à décider de poursuivre son programme d'action en matière de navigation intérieure. Avec le programme NAIĀDES II, elle vise à promouvoir des changements structurels à long terme sans pour autant intervenir sur le marché libéralisé.

3.3 Le programme NAIĀDES propose des actions concrètes dans les domaines suivants:

- des infrastructures de qualité, comprenant l'amélioration des liaisons et l'intégration du transport par voies navigables intérieures avec d'autres modes de transport. À cet égard, les ports (maritimes et intérieurs) jouent un rôle important en tant que points d'interconnexion;
- l'innovation;
- le bon fonctionnement du marché;
- l'amélioration de la qualité environnementale grâce à une réduction des émissions;
- une main d'œuvre qualifiée et des emplois de qualité;
- l'intégration du transport par voies navigables intérieures dans la chaîne logistique multimodale.

3.4 Ce programme d'action est assorti de deux propositions législatives, l'une établissant des prescriptions techniques pour la navigation intérieure et l'autre modifiant le règlement relatif à la capacité dans ce domaine. Ces deux instruments sont depuis longtemps en vigueur dans le secteur de la navigation intérieure. Les nouveaux textes proposés par la Commission visent à moderniser les instruments juridiques concernés. En outre, la communication de la Commission comporte un document de travail détaillé concernant l'écologisation de la flotte.

3.4.1 La proposition de la Commission pour une nouvelle directive technique remplaçant la directive 2006/87 a pour objectif de mieux articuler entre elles les différentes instances réglementaires et prévoit un mécanisme pour favoriser cette coordination. Elle représente la première traduction concrète de la coopération institutionnelle qui est envisagée au niveau de la réglementation.

3.4.2 La proposition de la Commission portant adaptation du règlement sur la capacité 718/1999 prévoit, quant à elle, d'élargir les cas dans lesquels les organisations représentatives de la navigation intérieure sont habilitées à engager des ressources provenant du fonds de réserve, notamment à des fins écologiques. Cette proposition s'inscrit dans le cadre de tout l'ensemble des dispositions proposées.

3.5 La proposition mentionne différents acteurs susceptibles de participer à la mise en œuvre des actions résultant de la communication. La réalisation d'une infrastructure de qualité est du ressort de l'UE et des États membres. Il en va de même pour l'amélioration du cadre juridique, qui doit créer des conditions de concurrence égales pour tous sur le marché intérieur. La responsabilité de la transparence du marché et de l'innovation relève du niveau du secteur.

3.6 Un autre aspect abordé par la communication est l'amélioration de la qualité de la gouvernance. Pour des raisons historiques, la navigation intérieure relève de régimes juridiques distincts. La libre circulation sur les grands fleuves européens est garantie par des traités internationaux et par la réglementation qui en découle. En outre, l'UE est également dotée d'attributions dans le domaine de la navigation intérieure. La Commission préconise une nouvelle approche afin de résoudre les problèmes de chevauchement de compétences et d'activités. Cette approche prévoit une étroite coopération avec la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR); un accord a été signé en ce sens.

3.7 NAIĀDES II ne dispose pas de budget propre pour le financement des mesures proposées. La communication renvoie, à cet égard, au niveau de l'UE et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) en ce qui concerne les investissements en infrastructures et au programme HORIZON 2020 pour le financement de la recherche, du développement et de l'innovation. De plus, les deux instruments devraient fournir un soutien financier au programme et à l'écologisation de la flotte.

3.8 La Commission souhaite renforcer ses ambitions quant à la promotion du secteur du transport par voies navigables en se concentrant sur les secteurs porteurs dont la valeur ajoutée est la plus élevée. Elle escompte également à cet égard une contribution des États membres et du secteur.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est un partisan déclaré d'une meilleure utilisation des capacités de la navigation intérieure, compte tenu, en particulier, des avantages considérables que présente ce mode de transport en matière de prestations de services de transport, de durabilité et de coûts externes. Son importance et son potentiel ouvrent de larges perspectives, pour le transport des biens comme des personnes. Indépendamment des activités de croisière, le transport par eau joue un rôle de plus en plus reconnu dans les zones urbaines à forte densité de population où sont exploités des services de ferry.

4.2 Le Comité partage les observations de la Commission relatives à la trop faible utilisation de la navigation intérieure et soutient ses initiatives visant à accroître la part de ce secteur dans le transport global. Il estime toutefois que dans les efforts qu'elle entreprend afin d'améliorer l'intégration de la navigation intérieure et de créer l'environnement nécessaire à cette intégration, elle ne se rend pas suffisamment compte de l'intérêt d'un soutien financier concret pour ce programme d'action. Le Comité fait le constat qu'avec NAIĀDES II, on entreprend de proposer à nouveau un plan ambitieux, sans pour autant disposer déjà, au stade actuel, de toute la clarté voulue quant à la manière dont il sera financé. Aussi attend-il avec intérêt le document de travail des services de la Commission concernant son financement et invite-t-il cette dernière à tenir compte des carences du passé.

4.3 Dans le bilan que la Commission dresse de NAIĀDES I à l'occasion de l'évaluation intermédiaire dont le programme a fait l'objet, il est constaté qu'il a créé un élan et a abouti à une meilleure prise de conscience, notamment de la part des décideurs politiques au niveau national, du potentiel que recèle ce secteur.

4.4 Qui plus est, l'expérience du programme NAIĀDES I et des récentes orientations du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) montre que les États membres, en souscrivant aux objectifs de cette communication, sont obligés de s'engager. Le Comité insiste dès lors auprès du Parlement européen, du Conseil et de la Commission pour que la nature de cet engagement soit précisée de manière nette et concrète.

4.5 Il est clair pour le Comité que la promotion de la navigation intérieure suppose une coopération étroite et de qualité entre la Commission européenne et les commissions fluviales. Le Comité soutient les propositions concernées et souligne à cet égard l'importance du rôle que la Commission centrale pour la navigation du Rhin joue pour le développement de la navigation intérieure et d'une norme technique et de sécurité élevée.

4.6 Le Comité souligne la grande importance que revêt l'infrastructure pour la réalisation des objectifs de la Commission. Afin de promouvoir une meilleure intégration de la navigation intérieure et d'en garantir la fiabilité, un réseau de voies navigables bien entretenu, sans goulets d'étranglement et sans chaînons manquants constitue un enjeu capital. Le Comité appelle les États membres à assumer leurs responsabilités dans ce domaine de compétence.

4.7 Compte tenu de l'exiguïté des budgets du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), le Comité escompte que la Commission affectera au moins 20 % des ressources disponibles aux voies navigables et qu'elle soutiendra et encouragera les États membres en ce qui concerne l'entretien et l'extension de ces infrastructures. En Europe, les voies navigables, à la différence de la route et du rail, disposent encore d'une capacité suffisante pour absorber plusieurs fois le volume de transport actuel; investir dans les voies navigables permet dès lors de réaliser un retour maximum sur investissement.

4.8 Le Comité prend acte de l'intention de la Commission de lancer une consultation sur le coût de l'infrastructure afin d'internaliser les coûts externes dans la navigation intérieure. Il souligne que la question de l'internalisation des coûts externes dans la navigation intérieure doit être traitée avec le plus grand soin, et qu'il convient d'utiliser cet instrument exclusivement pour accroître les volumes de transport de la navigation intérieure et en renforcer la position concurrentielle.

4.9 NAIĀDES II entend notamment rendre le secteur plus attrayant sur le marché de l'emploi et créer des emplois à haute valeur qualitative, ainsi que favoriser la mobilité professionnelle. Tel est le but visé par l'effort déployé pour parvenir à harmoniser les profils de métiers et coordonner les qualifications professionnelles au niveau européen. Cette entreprise peut contribuer à résorber la pénurie de personnel qualifié qui affecte la navigation intérieure.

4.10 En ce qui concerne la sécurité sociale, le Comité renvoie à son avis de 2005 (TEN/200), dans lequel il plaidait en faveur de l'élaboration d'une politique sociale communautaire en faveur de la navigation intérieure. Au cours de ces dernières années, ce chantier a bénéficié de développements plus poussés dans le cadre du dialogue social et il a maintenant débouché sur l'instauration d'une réglementation spécifique concernant la question des horaires de travail dans la navigation intérieure, sur laquelle les partenaires sociaux ont signé un accord. Le Comité exhorte à lancer, dans le cadre de ce dialogue social, d'autres initiatives qui augmentent l'attrait de ces métiers.

5. Observations spécifiques

5.1 S'agissant des nouvelles orientations du RTE-T, le Comité invite la Commission à veiller, lors de la mise en œuvre de la nouvelle approche par corridors multimodaux, à y ancrer solidement le rôle des voies navigables. Les projets de corridors multimodaux doivent veiller à prendre en compte tous les modes de transport. Il conviendra d'accorder un rôle important au secteur de la navigation intérieure lors de la réalisation de ces projets.

5.2 Le Comité attache une grande importance à ce que toutes les voies navigables de la classe IV et au-delà soient reprises dans le réseau central du RTE-T. De ce fait, les États membres ont pris à leur compte l'obligation d'assurer l'entretien et l'amélioration desdites voies navigables, ainsi que de fournir tout le soutien nécessaire pour éliminer les goulets d'étranglement, de manière à exploiter pleinement les réserves de capacité sur ces infrastructures en Europe. Le Comité tient à attirer l'attention sur les fleuves qui, comme le Danube ou l'Elbe, disposent encore de grosses possibilités d'absorption. Il invite les États membres à supprimer les goulets d'étranglement qui y subsistent et à procéder sur-le-champ à la réalisation des chaînons manquants, comme la liaison Seine-Escaut.

5.3 Le Danube joue un rôle particulier dans le cadre du développement du transport dans les pays d'Europe centrale et orientale. La Commission le reconnaît dans la «stratégie pour le Danube», de 2010, visant à favoriser l'essor des États danubiens. Le transport par le Danube forme l'un des piliers de ladite stratégie, l'objectif étant de contribuer à l'augmentation de la navigation intérieure sur ce grand fleuve. Dans la foulée de cette initiative, les pays danubiens, à l'exception, malheureusement, de l'un d'entre eux, ont signé en juin 2012 une déclaration par laquelle ils s'engagent à entretenir le Danube sur la base des normes applicables, afin d'éviter à l'avenir que la navigation intérieure n'y soit bloquée parce ses eaux ne sont pas suffisamment profondes.

5.4 Tout en soutenant cette stratégie de la Commission, le Comité relève que jusqu'à présent, elle n'a pas été concrétisée de manière suffisante, pas plus que la déclaration souscrite en 2012. Aussi invite-t-il la Commission à constituer un groupe de travail qui veillera au respect des accords conclus dans le cadre de la stratégie comme de la déclaration et qui résoudra pleinement les problèmes constatés, afin de ne pas compromettre le développement envisagé de la navigation intérieure sur cet important corridor.

5.5 La Commission constate que dans le domaine de l'innovation, la navigation intérieure accuse un retard par rapport à d'autres modes de transport. Cette situation est due en partie à la durée de vie élevée des instruments d'activité. En outre, la culture de l'innovation serait insuffisamment développée dans ce secteur. La Commission invite ce dernier à jouer un rôle de premier plan dans ce domaine et à élaborer une politique d'innovation.

5.6 Le Comité partage ces observations mais insiste également tant sur la durée de vie de l'équipement que sur le niveau élevé de l'investissement dans le secteur de la navigation intérieure, spécificité qui a pour effet que l'innovation y progresse plus lentement. En raison de l'importance des coûts d'investissement, il y a lieu d'y stimuler l'innovation en octroyant des incitations financières et économiques suffisantes et en favorisant l'accès au financement, points que le programme n'assure pas encore dans une mesure suffisante.

5.7 Le Comité souligne que le secteur, avec l'introduction de navires fonctionnant au GPL, a déjà développé des initiatives extrêmement avancées en matière d'innovation. Il invite les institutions compétentes à créer dans les meilleurs délais le cadre juridique nécessaire à cet égard, ainsi que pour les mesures relatives à des carburants de substitution, et à développer les infrastructures afin de mettre en œuvre cette innovation et de l'encourager davantage encore.

5.8 Les services de la Commission ont publié un document de travail d'accompagnement sur l'écologisation de la flotte. Dans ce texte, la Commission énumère des scénarios sur la manière de parvenir à une réduction des émissions et l'attitude à adopter vis-à-vis des polluants atmosphériques. Le Comité a conscience que la navigation intérieure rejette beaucoup moins de CO₂ que le transport routier et le rail, un élément qui n'est toutefois pas pris en compte dans le document de la Commission.

5.9 Compte tenu de l'accent qui est mis sur les polluants atmosphériques autres que le CO₂, la Commission arrive à la conclusion que dans ce domaine, la navigation intérieure risque actuellement de devenir le plus gros pollueur. Sur ce point, le Comité constate que dans l'élaboration des futures normes d'émission, il conviendra d'éviter les distorsions de concurrence et qu'il y a lieu de tenir compte d'une offre adéquate de moteurs appropriés pour le secteur de la navigation intérieure.

5.10 Le Comité estime que la Commission peut jouer un rôle important pour stimuler le secteur en matière d'innovation et d'écologisation et qu'elle devrait apporter une aide financière substantielle. Étant donné les avantages qu'une amélioration des performances environnementales de la navigation intérieure produit pour la société, il est justifié de lui octroyer, au titre des fonds européens et nationaux, une aide à cette fin, qui peut avoir un effet de catalyseur.

5.11 Le Comité invite dès lors la Commission, une fois établi le budget pluriannuel de l'Union européenne, à utiliser toutes les possibilités offertes par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et par le programme HORIZON 2020 pour la mise en œuvre de l'écologisation à bord des navires et d'autres mesures ressortissant à la proposition NAIADES.

5.12 En outre, le Comité appelle le secteur à exploiter également à des fins d'écologisation les ressources disponibles dans le fonds de réserve pour promouvoir l'image de son domaine d'activité. Cette possibilité est à présent ouverte par le projet d'adaptation du règlement sur la capacité qui fait partie du train de propositions NAIADES II.

5.13 La professionnalisation et une coopération plus étroite au sein et à l'initiative du secteur contribueront indubitablement à un renforcement durable de sa position dans l'économie, étant donné que la crise économique y a récemment induit à nouveau une surcapacité structurelle.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Nouvelles mesures concernant le marché unique européen des télécommunications» portant sur les deux documents suivants: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012»

COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD)

et la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le marché unique européen des télécommunications»

COM(2013) 634 final

(2014/C 177/12)

Rapporteuse: **Anna NIETYKSZA**

Le 23 septembre 2013 et le 12 septembre 2013, respectivement, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément aux articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème:

«Nouvelles mesures concernant le marché unique européen des télécommunications» portant sur les deux documents suivants: «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012»

COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD) et

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le marché unique européen des télécommunications»

COM(2013) 634 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la proposition de règlement de la Commission européenne ainsi que les mesures concrètes visant à accélérer la mise en place d'un marché unique des communications électroniques, fondement de la croissance dynamique et durable de tous les secteurs de l'économie et de la création de nouveaux emplois. Elle assurera également un niveau élevé de protection des consommateurs.

1.2 Le CESE estime que la réduction proposée des obstacles pour les fournisseurs européens de services de communications électroniques par:

- l'introduction d'une autorisation européenne unique valable sur tout le territoire de l'UE,
- l'harmonisation des conditions réglementaires et de la gestion des fréquences,

facilitera la fourniture de services de communications électroniques compétitifs et sûrs aux particuliers, aux entreprises et aux institutions dans l'ensemble de l'Union.

1.3 Le CESE fait observer que la Commission devrait réexaminer l'inclusion des services à haut débit dans le champ d'application de la prestation du service universel.

1.4 Dans le même temps, le CESE souligne que la réduction des obstacles réglementaires ouvrira les marchés aux prestataires de communications électroniques de plus petite taille. Une impulsion majeure sera donnée au développement des fournisseurs par:

- l'autorisation unique,
- la simplification du processus d'investissement dans les réseaux,
- la possibilité de fournir des services transfrontaliers dans chaque pays de l'UE,
- les incitations à l'investissement.

1.5 Le CESE fait remarquer que la réglementation et les incitations générales prévues par la Commission doivent empêcher une nouvelle fragmentation du marché, car ce phénomène entraverait le développement des services transfrontaliers et affaiblirait la position de l'UE par rapport à ses concurrents internationaux.

1.6 Le CESE est d'avis que la disponibilité accrue et la réduction des coûts de construction et d'exploitation des réseaux à haut débit:

- créeront de l'emploi dans les entreprises européennes, notamment les petites et moyennes entreprises (PME) et les jeunes entreprises qui développent et fournissent des produits et des services innovants sur le marché mondial,
- accéléreront le développement de services modernes dans les domaines du commerce électronique, de l'apprentissage en ligne, ou des services publics avancés comme l'administration et la santé en ligne,
- accéléreront le développement de services d'informatique en nuage européens modernes, ainsi que le décrit le Comité dans son avis intitulé «Vers une stratégie informatique européenne en nuage» (TEN/494),
- permettront de tirer parti des immenses potentialités de création de nouveaux services dans des domaines appelés à connaître un essor rapide, comme l'internet des objets et la communication de machine à machine (M2M).

1.7 Le CESE reconnaît que l'harmonisation des conditions réglementaires va stimuler les investissements dans les entreprises européennes fournissant des services de communications électroniques.

1.8 Le CESE appuie l'harmonisation proposée des garanties des droits des consommateurs et des utilisateurs, notamment:

- la facilitation du choix et du changement de fournisseur,
- l'élimination des coûts élevés des communications mobiles en itinérance et des appels internationaux sur ligne fixe effectués à l'intérieur de l'Union (se référer à ce sujet au rapport d'information du CESE sur le thème «Mettre fin maintenant aux frais d'itinérance», CES5263-2013, rapporteur: M. HENCKS).

1.9 Le CESE est favorable à une harmonisation des conditions contractuelles pour les utilisateurs finaux de services de communications électroniques dans l'ensemble des États membres.

1.10 Le CESE estime que la possibilité d'accéder librement aux réseaux et d'utiliser des services avancés de communications électroniques sur l'ensemble du territoire de l'UE accroîtra la mobilité des consommateurs et des entrepreneurs, tout en facilitant l'accès aux biens culturels européens et le développement des industries créatives.

1.11 Le futur règlement doit apporter plus de sécurité financière et juridique aux opérateurs; en contrepartie, le CESE recommande qu'il apporte aussi davantage de sécurité juridique aux utilisateurs par une meilleure garantie de leurs droits.

1.12 Le CESE insiste sur l'importance du droit à une protection appropriée des données personnelles, du droit à l'oubli et d'autres droits des utilisateurs finaux de services de communications électroniques mis en évidence par le CESE dans certains de ses avis antérieurs ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir JO C 271 du 19.9.2013, pp. 133-137, JO C 229 du 31.7.2012, pp. 1-6, JO C 351 du 15.11.2012, pp. 31-35.

1.13 Le CESE souligne que les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont une source de croissance économique durable, en contribuant à une augmentation de 50 % de la productivité dans tous les secteurs de l'économie qui y recourent. Même si leur utilisation entraîne une réduction de l'emploi pour certains postes, cette perte est compensée à hauteur de cinq nouveaux emplois créés pour deux emplois perdus (se référer à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD), p. 2). Le CESE insiste sur la nécessité de prévoir des mesures de formation, de requalification et d'apprentissage tout au long de la vie pour tous, en mettant en place de nouveaux mécanismes dans le domaine de l'éducation.

1.14 Le CESE insiste sur la nécessité d'observer les règles de concurrence et de neutralité des réseaux, notamment par rapport aux fournisseurs de services de communications électroniques appartenant au secteur des PME, dans la mesure où le renforcement des plus grands fournisseurs de services de communications électroniques et la consolidation des ressources du spectre peuvent mettre en péril la compétitivité sur les marchés des États membres.

1.15 La réglementation des produits d'accès virtuel à haut débit (accès de gros aux réseaux à haut débit consistant en une liaison d'accès virtuel via tout type d'architecture de réseau d'accès filaire ou sans fil, à l'exclusion du dégroupage physique, ainsi qu'un service de transmission vers un ensemble défini de points de transfert, associé à des éléments de réseau spécifiques, des fonctionnalités de réseau spécifiques et des systèmes électroniques auxiliaires) apparaît prématurée. Le CESE estime nécessaire d'attendre que le marché régule les conditions de fourniture et les prix de ces services. En revanche, l'obligation de fourniture d'un produit de connectivité à qualité de service garantie (QSG) doit être réglementée, de manière à garantir un partage équilibré des charges entre les grands opérateurs et les fournisseurs de services de plus petite taille appartenant au secteur des PME.

1.16 Le CESE est vivement préoccupé par les dispositions spécifiques relatives aux réseaux locaux hertziens, notamment par la possibilité offerte aux utilisateurs finaux de mettre ceux-ci à la disposition d'autres utilisateurs inconnus et anonymes.

1.17 Le CESE signale que la proposition de règlement fixe des objectifs très ambitieux. L'entrée en vigueur rapide qu'elle prévoit (dès le 1^{er} juillet 2014) exigera un effort important de la part des principales parties intéressées, à savoir la Commission européenne, les organes nationaux de régulation des communications électroniques, les autorités antitrust et les fournisseurs européens de services de communications électroniques.

1.18 Étant donné la nécessité de coordonner les gammes et les procédures d'octroi des autorisations européennes, la réservation des radiofréquences et les conditions d'utilisation de celles-ci, le CESE recommande de renforcer le rôle de l'ORECE jusqu'à ce que la décision d'instaurer un régulateur européen unique soit prise.

2. Introduction et contexte

2.1 Les grands opérateurs des États-Unis, du Japon et de Corée du Sud ont consenti d'énormes investissements dans les infrastructures de connexion rapide à l'internet à haut débit, fixe et sans fil. Pour l'Union européenne, il est de la plus haute importance de maintenir sa compétitivité mondiale dans le domaine des communications électroniques.

2.2 Un accès haut débit fiable et rapide est particulièrement crucial pour la fourniture de services de communications électroniques innovants, notamment de services d'informatique en nuage. Dès lors, le fait que l'UE dispose d'un secteur des communications électroniques prospère et de ses propres capacités pour fournir aux consommateurs des services modernes, et qu'elle conserve une capacité importante de production d'équipements, de solutions et de services de communications électroniques, sert ses intérêts stratégiques.

2.3 La part de l'économie numérique et de ses produits dans le PIB ne cesse de croître, et les services de communications électroniques sont essentiels à la croissance de la productivité dans tous les secteurs de l'économie, de la protection de la santé aux services publics, en passant par l'énergie. La possibilité d'investir dans les réseaux de communications sans fil (par exemple les technologies de communication mobile de quatrième génération et suivantes fournissant un accès à l'internet mobile à haut débit) et les réseaux fixes rapides (par exemple les réseaux à fibre optique FTTH, ou fibre jusqu'au domicile) est également un facteur clé du développement.

2.4 Pour assurer aux réseaux de communications électroniques une haute rentabilité, il faut pouvoir opérer à suffisamment grande échelle. Or le marché des communications électroniques des États membres de l'UE est fortement fragmenté. Plus de 1000 opérateurs de réseaux fixes et plusieurs centaines d'opérateurs de réseaux mobiles y interviennent. Même les plus grands groupes d'opérateurs fournissent des services dans différents États membres sans offrir de services transfrontaliers aux consommateurs et aux utilisateurs finaux de plus petite taille (seules les plus grandes sociétés bénéficient de ces services transfrontaliers). Aucun opérateur n'exerce son activité dans plus de la moitié des États membres. Le marché des réseaux de télévision par câble est lui aussi morcelé, avec plus de 1500 opérateurs actifs en son sein.

2.5 La fragmentation du marché se traduit par le niveau élevé des prix, notamment le coût des communications entre différents pays de l'UE (itinérance dans les réseaux mobiles et appels internationaux sur ligne fixe).

2.6 Les radiofréquences sont une ressource limitée. L'efficacité de leur utilisation a un impact considérable sur la mise en œuvre de la Stratégie numérique européenne et sur les conditions dans lesquelles les fournisseurs de services exercent leurs activités. Dans le même temps, les conditions d'utilisation des fréquences dans les différents États membres, notamment les règles d'assignation, la durée de la validité de la réservation, les possibilités de réaffectation (changement dans la gestion des fréquences destiné entre autres à répondre aux besoins du marché ou à accroître l'efficacité de l'utilisation du spectre) ainsi que de partage des fréquences, sont fortement hétérogènes. Des différences apparaissent en ce qui concerne les conditions d'assignation, l'échéance et la possibilité de renouvellement de la réservation des fréquences. Ces différences entravent les investissements et la création de réseaux transfrontaliers intégrés de communications sans fil.

2.7 Alors que dans les années 90, l'Europe était le leader mondial de la téléphonie mobile GSM, elle est aujourd'hui à la traîne dans la mise en œuvre des technologies de transmission mobile de pointe, si l'on compare avec les pays évoqués précédemment.

2.8 Ces dernières années, le secteur des TIC en Europe a connu une croissance très faible (0,3 % par an), surtout si l'on compare avec la progression enregistrée aux États-Unis (15 %) et dans les pays asiatiques à la pointe dans ce domaine (26 %).

2.9 Les modifications proposées concernent les domaines règlementés par les actes législatifs à la base de la réglementation des communications électroniques dans l'UE, c'est-à-dire les directives 2002/20/CE (directive relative aux autorisations), 2002/21/CE (directive-cadre), 2002/22/CE (directive concernant le service universel et les droits des utilisateurs), 2002/58/CE (directive relative à la vie privée et aux communications électroniques), les règlements (CE) n° 1211/2009 (instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)) et (UE) n° 531/2012 (concernant l'itinérance), et la décision 243/2012/UE (établissant un programme en matière de politique du spectre radioélectrique)⁽²⁾.

3. Objectif général du règlement présenté par la Commission européenne

3.1 Le règlement de la Commission européenne à l'examen vise foncièrement à créer un marché unique des communications électroniques où:

- les citoyens, les institutions et les entreprises ont accès à des services de communications électroniques sur tout le territoire de l'UE de manière uniforme, sans restrictions ni coûts supplémentaires;
- les opérateurs et les fournisseurs de services de communications électroniques peuvent prester des services sur une base concurrentielle par-delà les frontières de l'État membre dans lequel ils sont établis, et atteindre les consommateurs sur tout le territoire de l'UE;
- les bases de la transformation numérique de l'économie sont jetées. Cette transformation doit permettre de rétablir et de maintenir la croissance économique; de renforcer la compétitivité internationale des États de l'UE et de créer de nouveaux emplois dans l'économie numérique, les industries créatives ainsi que dans tous les secteurs de l'économie où les communications électroniques revêtent une importance fondamentale.

3.2 La Commission européenne a proposé les solutions suivantes dans le cadre de sa proposition de règlement:

- une autorisation unique pour le fournisseur de communications électroniques européen, reposant sur un système de notification unique dans l'État membre dans lequel est situé l'établissement principal dudit fournisseur;
- une harmonisation des règles de disponibilité, du calendrier d'assignation et de la durée des droits d'utilisation des ressources du spectre;
- un lancement de produits d'accès virtuel à haut débit, ainsi que de produits de connectivité à qualité de service garantie (QSG) harmonisés;
- une harmonisation des règles définissant les droits des consommateurs et/ou des utilisateurs finaux (obligation de transparence de l'information et des contrats, définition stricte des principes de conclusion et de résiliation des contrats, neutralité de l'internet, obligation de maintenir une qualité adéquate des services, facilitation du changement de fournisseur et portabilité des numéros);
- des pouvoirs de sanction conférés aux autorités nationales compétentes et des règles relatives au pouvoir reconnu à la Commission d'adopter des actes délégués ou d'exécution;

⁽²⁾ Voir JO C 123 du 25.4.2001, pp. 55-56; JO C 123 du 25.4.2001, pp. 56-61; JO C 123 du 25.4.2001, pp. 53-54; JO C 24 du 28.1.2012, pp. 131-133; JO C 133 du 9.5.2013, pp. 22-26.

- des règles concernant l'itinérance des communications dans les réseaux mobiles;
- une limitation des prix des communications fixes à l'intérieur de l'Union, qui ne pourront excéder ceux des communications nationales entre zones;
- une stabilité accrue des activités de l'ORECE dans son rôle d'organe consultatif de la Commission européenne dans le domaine des communications électroniques.

3.3 Ainsi que le soulignent les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013, il est capital, pour le développement économique et social des États membres, de remédier à la fragmentation du marché des communications électroniques, de favoriser une concurrence effective et d'attirer les investissements privés en établissant un cadre juridique prévisible et stable, tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs, et de coordonner le calendrier et les conditions d'assignation des radiofréquences (document du Conseil européen du 25 octobre 2013 (EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7), points 5 et 9).

3.4 La disponibilité accrue et la réduction des coûts d'utilisation des connexions rapides permettront à tous les fournisseurs de services, y compris aux PME européennes, de créer et d'offrir des produits et des services innovants sur le marché mondial.

4. Observations particulières sur le règlement présenté par la Commission européenne

4.1 *L'autorisation unique UE*

4.1.1 Le CESE est d'avis que les charges administratives découlant de la fragmentation des systèmes nationaux d'octroi des autorisations, de l'attribution du spectre radioélectrique, de la réglementation des produits d'accès et des dispositions relatives aux droits des consommateurs, compliquent actuellement la fourniture de services transfrontaliers.

4.1.2 Les opérateurs tirent parti de la fragmentation du marché aux dépens des utilisateurs finaux en fournissant des services transfrontaliers plus onéreux.

4.1.3 Le CESE estime que la proposition de règlement favorisera la consolidation des opérateurs et l'émergence de fournisseurs paneuropéens de services de communications électroniques. Ce processus est bénéfique du point de vue de la compétitivité de l'économie des États européens sur les marchés mondiaux.

4.1.4 Le renforcement des fournisseurs de services de communications électroniques, ainsi que l'existence de conditions juridiques uniformes, permettront d'accroître l'attrait des opérateurs européens aux yeux des investisseurs financiers institutionnels, notamment des fonds de capital-investissement. Une capitalisation accrue des opérateurs augmentera leur capacité d'investissement.

4.1.5 Le CESE se félicite de l'introduction d'une autorisation unique UE, condition essentielle à l'amélioration du fonctionnement du système. Il convient de définir précisément les procédures et les principes de coopération.

4.1.6 Le CESE aurait apprécié que la Commission prenne position, dans le règlement proposé, en faveur de l'instauration d'un régulateur européen unique, idée qu'il a suggérée et défendue dans plusieurs de ses avis.

4.2 *Coordination de l'utilisation des radiofréquences*

4.2.1 L'harmonisation de la gestion des radiofréquences, qui consiste à unifier les conditions d'exploitation des fréquences (règles d'assignation, durée de la validité de la réservation, possibilités de réaffectation ainsi que de partage des fréquences), facilitera l'introduction des nouvelles technologies d'accès sans fil à haut débit (technologies 4G et suivantes).

4.2.2 Le CESE estime que la proposition de règlement anticipe le réexamen, prévu pour 2016, de l'efficacité de la réglementation existante relative à l'itinérance, ainsi que les décisions concernant l'attribution des bandes de fréquences qui doivent être prises lors de la Conférence mondiale des radiocommunications de l'UIT-R (secteur des radiocommunications de l'UIT, qui figure parmi les trois secteurs ou unités de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et est chargé des radiocommunications) en 2015 (CMR-2015).

4.3 *Produits européens d'accès virtuel*

4.3.1 Le CESE note que la proposition de réglementation de l'accès virtuel à haut débit intervient dans un contexte de grande incertitude concernant la réglementation des réseaux NGN/NGA (réseaux rapides de nouvelle génération/d'accès de nouvelle génération) et de fortes disparités dans les pratiques réglementaires de chacun des États membres. Il convient de faire preuve d'une grande prudence lors de l'instauration de principes stables de réglementation, qui incitent les opérateurs à investir dans les infrastructures coûteuses de NGN/NGA, étant donné que les pratiques réglementaires en la matière n'en sont encore qu'à prendre forme. Il convient d'élaborer les produits d'accès de gros en fonction des besoins des clients sur chacun des marchés nationaux, et non de les concevoir pour un État-type reflétant la moyenne européenne.

4.4 *Produit de connectivité à qualité de service garantie (QSG)*

4.4.1 Le lancement d'un produit de connectivité à qualité de service garantie (QSG) peut s'avérer très avantageux pour la création et la fourniture de services numériques spécialisés de pointe.

4.4.2 Le CESE estime que l'obligation de fourniture d'un produit à QSG doit être réglementée de manière à garantir un partage équilibré des charges entre les grands opérateurs et les fournisseurs de services de moindre taille du secteur des PME.

4.5 *Harmonisation des droits des utilisateurs finaux*

4.5.1 Le CESE estime que l'harmonisation des droits des utilisateurs finaux, les obligations de transparence et d'informations compréhensibles pour les consommateurs concernant les conditions, la qualité, les droits, les tarifs et les dispositions régissant la simplification des procédures pour le changement de fournisseur apporteront de grands avantages aux consommateurs de services de communications électroniques. Ils renforceront leur position vis-à-vis des fournisseurs de services et réduiront l'asymétrie de l'information.

4.5.2 Le CESE approuve l'idée de prévoir des informations spécifiques et des obligations contractuelles concernant:

- la fourniture de services aux utilisateurs finaux handicapés (détail des produits et services qui leur sont destinés),
- le type de mesure qu'est susceptible de prendre le fournisseur afin de réagir à un incident ayant trait à la sûreté ou à l'intégrité ou de faire face à des menaces et à des situations de vulnérabilité,
- la maîtrise, par les utilisateurs finaux, de leur consommation de services électroniques.

4.5.3 Le CESE approuve la proposition d'obliger les fournisseurs de communications électroniques à diffuser les informations d'intérêt public concernant:

- les modes les plus courants d'utilisation des services de communications électroniques pour la pratique d'activités illicites ou la diffusion de contenus préjudiciables, et leurs conséquences juridiques,
- les moyens de protection contre les risques d'atteinte à la sécurité individuelle et d'accès illicite aux données à caractère personnel lors de l'utilisation de services de communications électroniques.

4.5.4 Le CESE déplore néanmoins que les chapitres IV et V de la proposition de règlement soient formulés de manière aussi ambiguë, constatant notamment que certains droits des consommateurs continuent de dépendre de facteurs subjectifs, alors qu'il aurait espéré des garanties contraignantes. Cette observation vaut en particulier pour les articles 23 paragraphes 3, 27, 28 et 30 de la proposition.

4.6 *Itinérance et communications internationales*

4.6.1 Les prix des communications mobiles européennes en itinérance restent surélevés et largement supérieurs aux tarifs facturés pour le même service à l'intérieur d'un pays, alors que selon la stratégie numérique pour l'Europe, l'objectif ultime est de supprimer la différence entre les prix nationaux et les prix d'itinérance, afin de créer ainsi un marché intérieur des services de communications mobiles.

4.6.2 Compte tenu du fait que, malgré la fixation de plafonds tarifaires au niveau de l'Union, les prix moyens appliqués par opérateur ne s'écartent que peu des niveaux des plafonds réglementés et empêchent une saine concurrence, la Commission se dit obligée de proposer, dans le cadre d'un nouveau paquet législatif, l'abolition des surcoûts sur les appels d'itinérance reçus depuis l'étranger, alors que les autres frais d'itinérance sont censés disparaître à terme, en encourageant la concurrence entre opérateurs, ou du moins entre des alliances d'opérateurs.

4.6.3 Le CESE se prononce en principe en faveur d'une abolition de tous les tarifs d'itinérance (voix, SMS, données) et non seulement des frais des appels reçus. Il estime en outre qu'afin de créer un réel marché intérieur des communications électroniques mobiles européen, il y a lieu de revoir également les tarifs appliqués dans le cadre des communications mobiles en transit dans l'UE.

4.6.4 Néanmoins, vu que les réformes structurelles prévues dans le règlement afférent de 2012 ne seront opérationnelles qu'à partir de juillet 2014, le CESE estime que la date de la suppression des frais d'itinérance devra être fixée en fonction d'un bilan des réformes structurelles précitées, après que celles-ci auront été pleinement mises en œuvre.

4.6.5 Ce délai devrait permettre aux autorités de régulation de prendre des mesures préventives pour éviter que les opérateurs ne compensent la moins-value de recettes, due à l'abolition des prix d'itinérance, par une augmentation des tarifs nationaux. Une telle compensation pénaliserait tous les consommateurs, et avant tout les citoyens qui, pour des raisons qui leurs sont propres, ne se déplacent pas en dehors de leurs pays de résidence et, par conséquent, n'effectuent pas des communications en itinérance.

4.6.6 Le CESE propose en outre, afin d'aboutir à une plus grande transparence des prix, et surtout des offres forfaitaires, que les autorités de régulation élaborent, en collaboration avec les organisations des consommateurs, un type d'information standardisée sur la composition des prix afin de pouvoir comparer entre elles les différentes offres, et de faciliter la recherche de l'offre économiquement la plus avantageuse.

4.6.7 En dernier lieu, la Commission devra rigoureusement veiller à ce que les partenariats entre opérateurs, qu'elle accompagne de tous ses vœux, n'aboutissent pas à des ententes ou des oligopoles avec les abus de position dominante sur le marché qui en résulteraient.

4.7 *Modification du statut de l'ORECE*

4.7.1 Le CESE considère que les changements qu'il est proposé d'apporter au statut de l'ORECE, notamment la fonction à temps plein de président du Conseil des régulateurs, peuvent s'avérer insuffisants compte tenu des défis liés à la compétitivité ainsi que de la nécessité de mettre en place des incitations à l'investissement, notamment dans le domaine des communications à haut débit et des réseaux NGN/NGA.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «L'enseignement supérieur européen dans le monde»

COM(2013) 499 final

(2014/C 177/13)

Rapporteur: **Mário SOARES**

Le 11 juillet 2013, 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 thème

«L'enseignement supérieur européen dans le monde»

COM(2013) 499 final.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 décembre 2013.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE juge pertinentes et soutient les priorités stratégiques que la Commission propose dans sa communication sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur, notamment la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs, l'internationalisation «chez soi» au moyen de l'intégration dans les programmes d'étude de thèmes liés au contexte mondial, et sur l'importance de renforcer les associations et alliances internationales entre les établissements d'enseignement supérieur, à une époque où l'arrivée massive de cours gratuits par l'intermédiaire de l'internet modifie substantiellement l'accès au savoir.

1.2 Le CESE apprécie que la communication reconnaisse l'importance d'établir une stratégie globale pour l'internationalisation de l'enseignement supérieur européen, tout en regrettant que ladite communication se limite à résumer les actions déjà lancées par l'Union européenne sans aucune nouveauté de poids, et qu'elle soit peu adéquate au regard des conditions régnant actuellement dans ce secteur sur le plan de la compétitivité.

1.3 De même, le CESE apprécie qu'il soit reconnu qu'il ne s'agit pas là d'une question purement scientifique ou technique, mais d'un enjeu qui est intimement lié à l'environnement politique, économique et social, que ce soit au niveau national, européen ou mondial.

1.4 Le CESE attend de la Commission qu'elle présente des propositions et des actions qui promeuvent de manière plus efficace la présence des universités européennes sur la scène internationale et suppriment tous les obstacles qui entravent l'échange de connaissances et la mobilité des étudiants et du personnel enseignant avec les établissements d'enseignement supérieur de pays tiers, en particulier s'agissant de l'obtention de visas et de manière générale, de la politique de l'immigration.

1.5 La mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs constitue une plus-value tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil, ce pourquoi il importe de favoriser une mobilité aller-retour de façon à éviter une diminution des ressources humaines qualifiées indispensables pour le développement des sociétés.

1.6 Le CESE suggère la possibilité de création d'une véritable école européenne, produit de la coopération déjà nouée par différentes universités européennes, et qui puisse constituer un espace d'excellence universitaire et de recherche.

1.7 Le CESE réitère sa recommandation, exprimée dans des avis antérieurs, que le processus d'internationalisation de l'enseignement supérieur s'accompagne de la préservation et de la diffusion des valeurs qui ont caractérisé l'enseignement supérieur, qu'y soient reconnues les contributions, les asymétries et la diversité de tous les acteurs concernés, et qu'il soit tenu compte du fait que ce ne sont pas uniquement des intérêts universitaires qui sont en jeu, mais aussi des intérêts politiques, économiques et culturels.

1.8 Le CESE affirme à nouveau que dès lors qu'il s'agit là d'un objectif stratégique, celui-ci doit disposer des ressources financières et humaines qui lui permettent de contribuer au développement social et économique et au bien-être de toutes les parties concernées.

1.9 À l'instar de nombreux établissements d'enseignement supérieur, le CESE entrevoit donc avec beaucoup d'inquiétude les effets néfastes prévisibles que les politiques d'austérité peuvent provoquer dans le secteur de l'éducation. Le CESE se sent dans l'obligation de souligner que les coupes prévues dans le secteur de l'éducation mettent en cause les objectifs mêmes établis dans la communication de la Commission.

1.10 Le CESE est d'avis que le processus d'internationalisation doit favoriser la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises, en créant des synergies susceptibles de promouvoir les capacités entrepreneuriales et créatives des étudiants et du personnel enseignant et de susciter le climat d'innovation dont nos sociétés actuelles ont tant besoin.

1.11 L'utilisation massive et gratuite des nouvelles technologies dans les programmes internationaux a substantiellement modifié l'accès au savoir et a permis de rendre «mobiles» des millions d'étudiants qui, sans cela, n'auraient pas la possibilité de l'être effectivement. Cela étant, le CESE lance une mise en garde concernant les défis techniques, pédagogiques et éthiques que leur utilisation peut soulever, s'agissant par exemple du respect de la propriété intellectuelle des enseignants et des chercheurs qui élaborent les cours ou encore de l'émergence de deux types de reconnaissance différenciés et discriminatoires entre ceux qui s'internationalisent physiquement et ceux qui le font en ligne.

1.12 Le CESE réaffirme sa conviction que l'internationalisation de l'enseignement supérieur européen doit contribuer à l'affirmation des valeurs essentielles de la culture européenne telles que la défense des droits de l'homme, la reconnaissance du patrimoine culturel des sociétés et la promotion d'une cohésion sociale accrue.

1.13 Le CESE invite instamment la Commission à fournir régulièrement des informations détaillées sur l'exécution des engagements pris dans la communication et considère que cette question devrait faire partie des recommandations spécifiques par pays dans le cadre du semestre européen.

1.14 Enfin, le CESE recommande que les ressources consacrées à ce thème soient augmentées de façon substantielle lors des prochains exercices budgétaires de l'UE, une attention spéciale devant être prêtée aux besoins de la recherche.

2. Introduction

2.1 Dans une société mondialisée et compétitive comme l'est la société actuelle, la connaissance est un outil essentiel du développement humain dans toutes ses dimensions, que ce soit en matière sociale, économique, ou de bien-être. Naturellement, l'enseignement supérieur continue d'être reconnu comme un rouage essentiel de la création et de la diffusion de nouvelles connaissances, et comme un facteur d'innovation pouvant contribuer au développement des individus et de la société en général. L'innovation et la connaissance sont des facteurs déterminants pour la croissance économique, mais aussi pour le développement social et la cohésion des sociétés.

2.2 Bien entendu, les formes et les moyens d'acquisition des connaissances et des savoirs ont toujours été très variés, mais ils acquièrent aujourd'hui une dimension tout à fait neuve, non seulement en raison de l'extension de la scolarité à un nombre sans cesse plus élevé de citoyens, mais aussi en raison de l'utilisation croissante des nouvelles technologies, ce qui constitue un défi de taille pour les établissements d'enseignement supérieur européens.

2.3 Les universités sont (ou devraient être) au centre non seulement des politiques de recherche scientifique et d'innovation technologique, mais également au centre de la recherche capable de contribuer à l'essor de politiques sociales novatrices, de favoriser la cohésion sociale et de déboucher sur des stratégies entrepreneuriales plus efficaces, compétitives et durables.

2.4 L'Europe compte environ 4 000 établissements d'enseignement supérieur, plus de 19 millions d'étudiants et 1,5 million d'employés (enseignants et autres travailleurs) qui coopèrent et sont en concurrence avec des universités d'autres régions et continents dans un effort de production et de partage de savoir, mais aussi dans une perspective d'innovation et de création de valeur pour les sociétés dans lesquelles ils s'inscrivent.

2.5 Aujourd'hui, les étudiants de l'enseignement supérieur sont au nombre de 99 millions à l'échelle planétaire, ce nombre étant appelé à croître jusqu'à 414 millions en 2030. Un nombre toujours plus élevé d'étudiants cherchent à entamer ou compléter leurs études dans un autre pays que le leur, et de ce point de vue, l'Europe attire 45 % de la population étudiante migrante, le nombre d'étudiants en mobilité étant selon les prévisions de la Commission appelé à passer de quatre à sept millions d'ici la fin de la décennie. Malgré l'importance de ces chiffres, il est possible et souhaitable de faire plus et mieux ⁽¹⁾.

(¹) Selon des données de l'Institut de statistiques de l'UNESCO.

2.6 L'enseignement, et en particulier l'enseignement supérieur, est au centre de la stratégie Europe 2020 et de l'ambition de disposer en Europe d'une économie durable, intelligente et inclusive. L'une des conditions préalables à l'avènement de cette économie est la relance d'une véritable politique industrielle qui reconnaisse que la formation du capital humain est absolument vitale. C'est également la raison pour laquelle l'importance des universités ira grandissante.

2.7 La coopération internationale revêt dès lors une importance exceptionnelle pour capter et former de nouveaux talents essentiels pour un monde en profonde mutation.

2.8 C'est dans ce contexte que s'inscrit la communication «L'enseignement supérieur européen dans le monde», que la Commission a adressée au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

3. Résumé de la communication de la Commission

3.1 La Commission défend dans sa communication la nécessité de définir trois priorités stratégiques pour les établissements d'enseignement supérieur et pour les États membres, en vue de l'affirmation d'une stratégie d'internationalisation globale ⁽²⁾:

- s'agissant des questions de mobilité, orienter avec rigueur les stratégies d'internationalisation de façon à ce qu'elles intègrent une importante composante relative à la mobilité des étudiants, des chercheurs et du personnel, dans un cadre de qualité comportant des services d'orientation et de conseil; mettre en place des programmes de mobilité bidirectionnels avec les pays tiers; garantir une reconnaissance équitable et formelle des compétences acquises à l'étranger, pour les étudiants, les chercheurs et le personnel participant à la mobilité internationale;
- en matière d'internationalisation «chez soi» (intégration de composantes de nature mondiale dans la configuration et le contenu des programmes de cours et dans le processus d'enseignement/apprentissage) et d'enseignement numérique, tirer parti de l'expérience et des compétences internationales du personnel des établissements d'enseignement supérieur afin d'élaborer des programmes et des cours internationaux dont bénéficient tant les élèves qui pratiquent la mobilité que ceux qui n'y ont pas recours; offrir aux élèves, aux chercheurs et aux enseignants la possibilité d'élargir leurs compétences linguistiques, en particulier en leur proposant des cours d'apprentissage de la langue locale et en maximisant les avantages de la diversité linguistique européenne; promouvoir la collaboration internationale au moyen des TIC et des ressources éducatives en libre accès;
- en matière de partenariats, renforcer la capacité de l'enseignement supérieur et de la recherche en déterminant les défis qui se posent à l'échelle mondiale et en établissant des partenariats et des alliances internationales fondés sur l'innovation; surmonter les obstacles qui s'opposent à la reconnaissance de diplômes communs ou de doubles diplômes; proposer des cours novateurs qui stimulent l'esprit d'entreprise en incluant la possibilité de formation internationale avec des entrepreneurs de l'UE et de pays tiers; préserver une forte cohérence entre les stratégies d'internationalisation et les politiques de coopération au développement déployées par l'Union européenne.

3.2 La Commission signale à juste titre que la mondialisation et l'évolution technologique ont engendré l'essor de nouveaux acteurs en matière d'enseignement supérieur, comme les pays émergents que sont la Chine, l'Inde et le Brésil, entre autres.

3.3 De même, la Commission met en exergue les résultats obtenus par diverses initiatives (processus de Bologne, programmes tels que Erasmus, Tempus, Erasmus Mundus et Marie Curie, et certains instruments de transparence tels que le système européen de transfert de crédits d'enseignement (ECTS) et le cadre européen des certifications (CEC)) qui ont déjà été lancées afin que les systèmes d'enseignement supérieur des pays de l'UE atteignent un degré élevé d'internationalisation au niveau intraeuropéen.

3.4 Elle répète ce qu'elle a déjà affirmé dans la communication ⁽³⁾ «Renforcement et ciblage de la coopération internationale de l'Union européenne dans la recherche et l'innovation», à savoir que la mobilité internationale offre aux établissements d'enseignement supérieur de nouvelles occasions d'établir des associations stratégiques.

⁽²⁾ La présidence lituanienne a organisé conjointement avec la Commission européenne une conférence sur ce thème. Les conclusions de ladite conférence peuvent être consultées à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm.

⁽³⁾ COM(2012) 497 final.

3.5 Afin de contribuer financièrement aux stratégies d'internationalisation, la Commission apportera, au moyen du nouveau programme *Erasmus+* et des actions Maria Skłodowska-Curie, un financement accru qui permettra la mobilité de 135 000 étudiants et membres du personnel enseignant, la poursuite de la carrière de 15 000 chercheurs, 60 000 bourses de haut niveau et un appui à 1 000 partenariats de renforcement des capacités entre des établissements d'enseignement supérieur de l'UE et de pays tiers.

4. Observations générales

4.1 Le CESE déplore que la communication à l'examen n'apporte en fait aucune nouveauté substantielle en ce qui concerne la stratégie d'internationalisation que de nombreux établissements d'enseignement supérieur (EES) de l'UE suivent déjà depuis plusieurs années. Cependant, le CESE accueille favorablement et souscrit au fait que la Commission, grâce à cette communication, établisse une synthèse qui reconnaît l'importance d'une stratégie globale d'internationalisation de l'enseignement supérieur européen et encourage les EES et les États membres à poursuivre et à renforcer cette même stratégie.

4.2 Dans un avis antérieur déjà, le CESE a fait part de l'intérêt qu'il porte à ce thème en estimant que *«l'objectif consistant à faire des universités européennes un pôle d'attraction pour les étudiants du monde entier est d'une importance majeure et doit contribuer à mettre en évidence l'excellence des secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche dans l'UE»* ⁽⁴⁾.

4.3 Il est aujourd'hui primordial d'attirer de nouveaux talents pour dynamiser l'économie et permettre d'envisager la croissance durable des sociétés. À cette fin, les universités européennes doivent renforcer la coopération entre elles de façon à ce que l'internationalisation de l'enseignement supérieur européen continue à aller dans le sens d'une compétitivité élevée et qu'elle puisse bénéficier à l'Union européenne dans son ensemble ainsi qu'à tous les acteurs qui y participent ⁽⁵⁾.

4.4 Cette coopération peut également être renforcée par une coordination accrue et de meilleure qualité entre les établissements d'enseignement supérieur des différents pays européens, qui sont présents dans le monde entier. La création d'une véritable école européenne issue de cette coopération pourrait être un jalon dans l'affirmation de l'Union en tant qu'espace d'excellence.

4.5 Dans cette stratégie d'internationalisation, il importe de reconnaître la diversité géographique et la variété des approches possibles ainsi que les enjeux politiques, économiques et académiques. En ce qui concerne l'internationalisation de l'enseignement supérieur, il convient de tenir compte également des intérêts d'une faculté, voire d'un département spécifique, dans la mesure où cela peut servir sa stratégie de recherche et innovation.

4.6 Par ailleurs, et compte tenu de cas récents où l'on a voulu établir de prétendues hiérarchies entre les sciences, il importe d'éviter que les sciences sociales et humaines ne soient marginalisées et reléguées au second plan par rapport à d'autres domaines du savoir.

4.7 Il convient également de prendre en considération les intérêts des étudiants et du personnel enseignant et de recherche si l'on entend parvenir à une vision holistique de l'internationalisation. Dans ce sens, il est primordial de surmonter les différents obstacles qui empêchent l'exercice effectif de la mobilité, raison pour laquelle il y a lieu de prêter une attention particulière à la reconnaissance et à la valorisation des compétences acquises en matière de recherche, d'enseignement et de formation.

4.8 À cet effet, il est primordial de renforcer la mise en œuvre d'accords bilatéraux sur la reconnaissance des qualifications et des diplômes, lesquels rapports doivent analyser et inclure des clauses relatives à ces questions dans les différents accords d'échange culturel et éducatif établis avec des pays tiers et leurs universités. Ces accords devraient faire l'objet d'évaluations périodiques auxquelles le monde de l'enseignement serait associé.

4.9 Par ailleurs, il importe de reconnaître l'existence d'asymétries entre les systèmes éducatifs des pays d'accueil et des pays d'origine afin de trouver les meilleures solutions, de même qu'il est fondamental de reconnaître les contributions apportées sur le plan scientifique et des valeurs socioculturelles par les échanges d'enseignants et de chercheurs, qui doivent être considérés pour toutes les sociétés concernées comme un enrichissement au sens le plus large du terme.

⁽⁴⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 103.

⁽⁵⁾ Selon la Commission européenne, trois pays accueillent 63 % du nombre total d'étudiants de pays tiers qui entrent dans l'UE: le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.

4.10 Le CESE apprécie dès lors de façon très positive la référence faite aux responsabilités partagées entre la Commission, le Conseil, les États membres, le secteur éducatif et les pays et universités extracommunautaires participants.

4.11 La cohérence des stratégies européennes, nationales, des établissements d'enseignement supérieur, des entreprises et d'autres secteurs de la société en ce qui touche à l'internationalisation de leurs intérêts revêt une importance fondamentale pour la réussite globale de l'internationalisation de l'enseignement supérieur. À cet égard, le fait de passer d'une action internationale sectorielle à une stratégie institutionnelle d'internationalisation est une démarche qu'il importe d'accomplir et qui doit être encouragée.

4.12 L'internationalisation de l'enseignement supérieur doit être liée à une recherche de qualité qui favorise le bien commun et le développement social et économique. Elle nécessite également la participation de professeurs et chercheurs au moyen de structures élues démocratiquement, dans tous les établissements d'enseignement supérieur et centres de recherche européens et extra-européens, ainsi que d'autres intervenants (associations d'étudiants, entreprises et associations d'entreprises, pouvoirs publics locaux et/ou régionaux, etc.).

4.13 Enfin, le CES rappelle que, selon lui, l'internationalisation de l'enseignement supérieur européen doit contribuer à l'affirmation de valeurs essentielles de la culture européenne telles que la défense des droits de l'homme, la valorisation du patrimoine culturel des sociétés et la promotion d'une cohésion sociale accrue.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE prend acte de la reconnaissance du principe de subsidiarité (la responsabilité nationale) dans la communication, sans ignorer l'importance de la contribution de l'UE, en particulier lorsqu'il s'agit d'internationalisation de l'enseignement supérieur européen.

5.2 L'un des instruments dont dispose l'UE consiste, dans la définition de priorités pour le financement de projets, à envisager un appui spécifique et à compléter le travail que les agences nationales d'internationalisation de l'enseignement supérieur accomplissent dans les différents pays européens, ainsi qu'à encourager la création de telles instances dans les pays où elles n'existent pas. De l'avis du CESE, le renforcement de la coopération entre ces agences stimulerait utilement le renforcement de la coopération entre les universités européennes.

5.3 S'agissant d'internationaliser l'enseignement supérieur européen et d'attirer de jeunes talents de pays tiers, un des aspects les plus importants est celui des politiques de l'immigration et de l'octroi de visas aux étudiants et au personnel enseignant venant de l'extérieur. Le CESE plaide pour que soient surmontés les obstacles qui ont été détectés depuis longtemps et qui font que l'Europe ne constitue pas une destination de choix pour de nombreux étudiants, professeurs et chercheurs.

5.4 Le CESE a toujours souscrit à l'idée que la mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs constitue une plus-value tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil. Il importe dès lors de favoriser une mobilité aller-retour de façon à éviter une diminution des ressources humaines qualifiées indispensables pour le développement des sociétés.

5.5 Par ailleurs, il est plus important d'analyser les résultats de la mobilité des étudiants et du personnel enseignant et des chercheurs que d'en dresser la comptabilité. La plus grande partie des investissements doit donc être allouée pour l'essentiel aux programmes de coopération, de façon à permettre une intégration des bourses de mobilité et de permettre la constitution de réseaux à valeur de reproduction élevée.

5.6 Le CESE attire également l'attention sur la nécessité de renforcer la participation féminine, en particulier s'agissant de la mobilité des chercheurs, dès lors que le nombre de chercheuses occupant des fonctions universitaires élevées en tant que responsables d'institutions scientifiques et d'universités reste très peu élevé, malgré l'augmentation enregistrée ces dernières années.

5.7 La mobilité doit également être, pour celui qui en bénéficie, une occasion d'enrichissement culturel voire linguistique que seule l'Europe peut offrir en tant qu'espace pluriculturel et plurilingue. Ainsi, l'inclusion de cours de la langue locale dans le programme d'études des étudiants, des professeurs et des chercheurs migrants, ainsi que la définition d'une stratégie d'intégration de ceux-ci dans les communautés locales ouvrirait assurément de vastes horizons culturels et leur permettraient de vivre pleinement la réalité dans laquelle ils s'inscrivent pendant la durée de leurs études ou de leurs recherches⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ «Toute personne doit (...) pouvoir s'exprimer, créer et diffuser ses œuvres dans la langue de son choix et en particulier dans sa langue maternelle; toute personne a le droit à une éducation et une formation de qualité qui respectent pleinement son identité culturelle», Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle de 2001.

5.8 Une autre question importante pour la réussite de l'internationalisation de l'enseignement supérieur est celle de la reconnaissance, de la certification et de la validation des qualifications et compétences acquises. Le CESE a récemment élaboré un avis dans lequel il estimait que: *«la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans d'autres États membres est un instrument important de promotion de la mobilité des citoyens de l'Union européenne et, partant, de la réalisation du marché intérieur. Elle est le gage d'une plus grande compétitivité des États membres, d'un soutien à une croissance durable, et d'une baisse du chômage. Les économies nationales tirent profit des diverses expériences professionnelles acquises par leurs ressortissants dans d'autres États membres où ils ont exercé une activité professionnelle»* (7).

5.9 La communication de la Commission attire l'attention sur l'importance des pays émergents dans la mondialisation et l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Quoique le CESE estime lui aussi que ces nouveaux acteurs de la scène internationale doivent être dûment pris en considération, il n'en signale pas moins la nécessité de prêter une attention constante aux nouveaux «concurrents» susceptibles d'émerger ou à d'autres pays et zones géographiques avec lesquelles certains pays d'Europe entretiennent depuis longtemps des relations privilégiées pour des raisons fort variées.

5.10 Le CESE note que la communication de la Commission ne fait guère référence à la nécessaire coopération entre les universités et le monde des entreprises, coopération qui doit respecter l'autonomie et le mode de fonctionnement de chacun de ces secteurs, mais qui peut apporter une importante contribution à l'innovation et au développement économique et social.

5.11 En fait, c'est également à l'échelon international qu'il convient d'encourager la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises. Il importe que les universités appliquent dans leurs activités internationales les résultats de la recherche, qu'elles encouragent l'innovation dans leurs activités pédagogiques et qu'elles promeuvent les capacités créatrices et novatrices de leurs étudiants et professeurs. Le CESE attire cependant l'attention sur le risque que la recherche fondamentale soit subordonnée à d'éventuelles applications immédiates de la science.

5.12 Le CESE apprécie qu'il soit reconnu qu'il ne s'agit pas là d'une question purement scientifique ou technique, mais d'un enjeu intimement lié à l'environnement politique à l'échelon national et européen.

5.13 Il fait dès lors part de sa profonde préoccupation quant à la situation budgétaire que vivent différents pays européens, en particulier ceux qui font pour le moment l'objet d'une intervention de l'UE et du FMI, synonyme de fortes coupes dans le budget des établissements d'enseignement supérieur qui sont susceptibles de mettre à mal les intentions affichées dans la communication. Dans la pratique, la force d'attraction des universités européennes repose essentiellement sur la qualité et l'excellence de leurs diplômes.

5.14 Le CESE souligne la nécessité de disposer de données statistiques européennes fiables et comparables afin de pouvoir établir un dialogue sur des bases solides avec les interlocuteurs extracommunautaires et de parvenir à de véritables alliances fondées sur la connaissance.

5.15 S'agissant du suivi de la situation de l'enseignement supérieur et de son internationalisation, le CESE estime que cette question devrait être incluse dans les recommandations spécifiques par pays établies dans le cadre du semestre européen.

5.16 Comme le souligne la communication, l'utilisation des nouvelles technologies dans les programmes internationaux pourrait rendre «mobiles» les millions d'étudiants qui n'ont pas la possibilité de l'être effectivement. De fait, l'arrivée massive de cours gratuits par l'intermédiaire de l'internet modifie substantiellement l'accès à la connaissance, créant de nouvelles opportunités en même temps que de nouveaux défis pédagogiques et méthodologiques.

5.17 Cela étant, le CESE lance une mise en garde concernant les questions techniques et éthiques que leur utilisation peut soulever, s'agissant par exemple du respect de la propriété intellectuelle des enseignants et des chercheurs qui élaborent les cours ou encore de l'émergence de deux types de reconnaissance différenciés et discriminatoires entre ceux qui s'internationalisent physiquement et ceux qui le font en ligne.

5.18 La Commission prévoit, à partir de 2014, l'introduction d'un *U-Multirank*, un nouveau modèle de classification des EES qui reflète la diversité des différents profils aux fins d'une transparence accrue. Le CESE, même s'il partage ces objectifs, s'interroge sur l'efficacité de ce dispositif par rapport aux systèmes qui sont déjà reconnus et sur l'opportunité d'y consacrer tant de ressources dans une période de difficultés économiques et financières.

(7) JO C 204 du 9.8.2008, p. 85.

5.19 Le CESE se félicite que le groupe de haut niveau sur la modernisation de l'enseignement supérieur reconnaisse que la diversité culturelle, économique et sociale accrue des étudiants montre la nécessité d'une formation pédagogique spécifique. Tout comme l'Europe a défini un objectif quantitatif consistant à ce que 40 % des jeunes européens possèdent en 2020 un diplôme de l'enseignement supérieur, il y a lieu à cette même date que chaque professeur d'établissement d'enseignement supérieur soit un professionnel capable de garantir la qualité des matières enseignées et des diplômes conférés.

5.20 Le Pacte international des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, dispose que les États sont tenus d'assumer pleinement la responsabilité du financement de l'éducation, et dans ce sens, déclare que: *«L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité».*

5.21 Le financement prévu par la Commission pour la stratégie d'internationalisation de l'enseignement supérieur dans le cadre budgétaire 2014-2020 s'élève à 3 milliards d'euros (sur une enveloppe globale de 16 milliards d'euros prévus pour les programmes relevant d'Erasmus+). Au moyen de ce financement, la Commission s'engage à assurer la mobilité de 135 000 étudiants et membres du personnel éducatif, de 15 000 chercheurs et de 60 000 participants à des programmes de master ou de doctorat de haut niveau. Le CESE espère recevoir avec régularité des informations détaillées sur l'exécution de cet engagement et recommande que les ressources assignées à cette fin soient augmentées à l'avenir.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

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 — Communication consultative sur l'utilisation durable du phosphore»

COM(2013) 517 final

(2014/C 177/14)

Rapporteur: **David SEARS**

Le 8 juillet 2013, 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 — Communication consultative sur l'utilisation durable du phosphore»

COM(2013) 517 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 janvier 2014.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 21 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour et 4 abstentions.

1. Synthèse et conclusions

1.1 La communication consultative de la Commission européenne s'inscrit dans le cadre plus vaste d'un débat sur la manière dont l'UE peut préserver l'approvisionnement en matières premières critiques de façon efficiente sur le plan des coûts et acceptable du point de vue environnemental, tant pour l'industrie manufacturière que pour le maintien de la vie humaine et animale dans un monde globalisé de plus en plus peuplé et concurrentiel. Cette communication présente un récapitulatif bien documenté, équilibré et suffisant de la situation relative à l'importation et à l'utilisation de produits à base de phosphore aux fins de la production d'aliments et d'autres applications essentielles.

1.2 La Commission pose onze questions auxquelles le CESE apporte des réponses et des recommandations spécifiques. Le CESE prend acte de la contribution apportée par la plate-forme européenne du phosphore durable (PEPD) et de celle qui devrait résulter des travaux du partenariat européen d'innovation (PEI) pour la productivité et le développement durable de l'agriculture. Le CESE approuve ces initiatives et espère qu'il sera fait bon usage des travaux réalisés par ces deux instances.

1.3 Le CESE se félicite de cette approche qui, comme le précise la Commission, n'a pas nécessairement pour objet d'élaborer une législation spécifique. Il est probablement plus judicieux en effet de poser les bonnes questions et de faire en sorte que les données appropriées soient disponibles, afin que d'autres parties puissent arrêter des décisions mieux informées. Il convient de déterminer les bonnes pratiques et d'assurer leur diffusion adéquate, de sorte que d'autres parties puissent les appliquer.

1.4 Cela pourrait nécessiter des mesures de soutien du marché à court terme pour les nouvelles technologies et, le cas échéant, un soutien réglementaire à long terme pour les changements considérés comme essentiels. Il est probablement utile de fixer des objectifs en matière de gestion et de recyclage du phosphore; la mise en œuvre au niveau national devrait être laissée aux parties plus directement concernées.

2. Introduction

2.1 Le phosphore est un élément essentiel à la vie. Il peut être recyclé indéfiniment mais ne peut être remplacé. Il est largement réparti dans la croûte terrestre mais les réserves utilisables de phosphate de roche ne sont présentes que dans quelques pays qui, à l'exception de la Finlande, sont tous situés en dehors de l'UE.

2.2 Les déchets d'origine végétale, animale et humaine, notamment les biosolides, contiennent tous du phosphore; ils sont recyclés à des degrés divers pour un usage agricole, afin de contribuer à l'élimination des déchets et à un meilleur rendement des cultures. Certaines régions présentent un excédent de phosphore, problème qui engendre une détérioration de la qualité de l'eau et un phénomène d'eutrophisation (croissance végétale due à un excès de nutriments); d'autres accusent un déficit et ne parviennent pas à obtenir de rendements élevés pour leurs cultures. La modification des densités de population humaine et animale exacerbe ces difficultés.

2.3 Au cours des 50 premières années d'utilisation du phosphate de roche, les problèmes et les possibilités découlant des aspects évoqués ci-dessus n'ont guère été examinés. Les approvisionnements semblaient adéquats, les prix se maintenaient à un niveau faible et stable et les rendements agricoles (production végétale et animale) sont montés en flèche. En 2008, la situation a changé du tout au tout. La Chine, envisageant une pénurie potentielle au niveau national, a imposé une taxe sur ses exportations, qui a entraîné une flambée des prix mondiaux; celle-ci s'est répercutée sur les prix des denrées alimentaires, et l'on a alors évoqué la possibilité qu'un «pic de phosphore» se soit déjà produit.

2.4 Deux ans plus tard, les réserves mondiales ont été réévaluées, faisant apparaître qu'elles étaient dix fois supérieures. Le problème semblait résolu, même si l'on avait de plus en plus de doutes quant à la situation réelle. Quoi qu'il en soit, le temps était venu de poser quelques questions fondamentales.

3. Réponses aux questions

3.1 *Jugez-vous préoccupantes les questions de sécurité d'approvisionnement de l'UE au regard de la répartition du phosphate de roche? Dans l'affirmative, quelles démarches conviendrait-il d'entreprendre auprès des pays producteurs pour aborder ces questions?*

3.1.1 Le phosphate de roche est la source primaire de phosphore, lequel permet d'accroître le rendement des cultures et la croissance animale, et donc de nourrir des populations de plus en plus nombreuses. Les réserves connues sont concentrées dans quelques pays. Seuls ceux dont la production dépasse nettement leurs propres besoins sont susceptibles d'exporter. On estime qu'une faible part seulement du tonnage extrait (16 %) est commercialisée (Rosemarin & Jensen, Conférence européenne sur le phosphore durable, mars 2013). Parmi les pays fournisseurs, nombreux sont ceux considérés comme politiquement vulnérables. Le marché n'est pas entièrement transparent et ne fonctionne pas parfaitement. L'UE n'est pas en mesure de subvenir à ses propres besoins et a perdu des emplois, la production de produits finis (engrais et produits chimiques à base de phosphore) s'étant déplacée vers les pays fournisseurs.

3.1.2 Les solutions ne peuvent être apportées qu'au niveau mondial; si un pays peuplé et/ou riche, ayant une forte demande, considère qu'il existe un risque lié à l'approvisionnement en matières premières, notamment en produits alimentaires, alors l'ensemble des pays et régions qui dépendent des importations courent un risque. Cela vaut également pour les biens manufacturés à partir de matières premières. Toute étude doit prendre en compte ces éléments, en particulier dans les cas où les modèles de fabrication ont changé et où la demande primaire se situe désormais à l'extérieur de l'UE.

3.1.3 La réponse à la première question est clairement affirmative. Le défi consiste à trouver des moyens rentables d'accroître l'autosuffisance. Les mesures prises à la suite de la hausse des prix de 700 % en 2008 se sont avérées profitables. Bien que les prix soient retombés depuis, la prise de conscience des risques existants a contribué à stimuler les investissements tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Il est tout aussi important de sensibiliser aux incidences environnementales, à toutes les étapes de cette chaîne, et de comprendre comment les réduire de manière économiquement rentable. Le soutien de la Commission en faveur de la recherche et la participation de groupes de parties prenantes par l'intermédiaire du partenariat européen d'innovation (PEI) et de la plate-forme européenne du phosphore durable (PEPD) seront essentiels.

3.1.4 Soixante-quinze pour cent des réserves connues se situent au Maroc et au Sahara occidental (Rosemarin & Jensen, Conférence européenne sur le phosphore durable, mars 2013). Les exportations du Maroc dominent le commerce mondial. Parmi les pays fournisseurs de l'UE figurent aussi la Tunisie et la Syrie. La Russie est un important fournisseur de roche et de produits finis. La Jordanie et l'Égypte, quant à elles, exportent de vastes quantités. Les mesures incitatives visant à renforcer les traités de voisinage et autres traités bilatéraux constituent une réponse évidente.

3.1.5 Cette question a été examinée de manière exhaustive dans le récent avis du CESE intitulé «Garantir les importations essentielles pour l'UE par la politique commerciale actuelle de l'UE et ses autres politiques connexes»⁽¹⁾, adopté en octobre 2013. De même, il est évident qu'il convient d'élaborer une stratégie cohérente et globale, déployée en temps utile et consciente des enjeux politiques, fondée sur des données, faisant appel à la coopération et mise en œuvre de manière tactique au niveau des institutions de l'UE au nom des États membres.

3.2 *Le schéma de l'offre et de la demande présenté ici est-il exact? Quelles mesures l'UE pourrait-elle prendre pour atténuer les risques de rupture d'approvisionnement, c'est-à-dire faut-il promouvoir une exploitation minière durable ou l'utilisation de nouvelles technologies minières?*

3.2.1 Le CESE approuve l'utilisation par la Commission des données postérieures à 2010 actuellement disponibles sur la fourniture et, de manière générale, la demande de phosphore, mais souligne qu'elles doivent toutes être considérées comme «indicatives» et non comme «exactes». Étant donné que les réserves connues représentent moins de 1 millionième de l'ensemble du phosphore de la croûte terrestre, le CESE estime très peu probable que l'ensemble des réserves agrégées et exploitables aient été découvertes; il est à son avis encore plus improbable que les techniques d'extraction et de récupération ne soient pas davantage perfectionnées à l'avenir. Il est possible de réduire la demande en continuant à limiter toujours davantage l'emploi du phosphore dans les détergents et en utilisant plus efficacement le phosphore au niveau des engrais; il est également possible d'adopter un régime alimentaire plus pauvre en viande ou de s'efforcer de stabiliser les populations.

⁽¹⁾ JO C 67, du 6 mars 2014, p.47-52.

3.2.2 Compte tenu des nombreuses variables et incertitudes sur les réserves actuelles, il est difficile de considérer les «courbes de Hubbert» et les prévisions relatives au «pic de phosphore» comme des outils utiles pour la prévision à court terme.

3.2.3 Le CESE soutient la coopération technique et financière avec les pays fournisseurs pour repérer de nouvelles réserves, réduire l'impact environnemental de l'extraction minière, de la distribution et du traitement, pour construire les infrastructures nécessaires, notamment les chemins de fer et les ports, et pour accroître le niveau de traitement local en vue d'obtenir des engrais à plus forte valeur ajoutée.

3.2.4 Cela n'a pas d'incidence toutefois sur les objectifs premiers de la politique de l'UE relative au phosphore: accroître l'autosuffisance au sein de l'UE et atténuer les effets d'une utilisation excessive. Il sera essentiel d'améliorer les données sur les flux au sein de l'UE, en particulier dans les États membres où la demande est en hausse, pour mettre en place des pratiques et des politiques ayant un bon rapport coût-efficacité. C'est à cette condition que pourront être réalisées des avancées en matière de sécurité alimentaire durable.

3.3 *Estimez-vous que les informations sur l'offre et la demande mondiales de phosphate de roche et d'engrais sont suffisamment accessibles, transparentes et fiables? Dans la négative, quel serait le meilleur moyen d'obtenir des informations plus transparentes et plus fiables au niveau de l'UE et sur le plan mondial?*

3.3.1 Les données mondiales, concernant en particulier les réserves, sont élaborées par l'USGS (United States Geological Survey), qui reçoit des contributions du Centre international de développement des engrais et d'autres organisations comme le JORC (Australasian Joint Ore Reserves Committee). Compte tenu des événements des récentes années, l'on peut seulement espérer qu'ils parviendront à améliorer leurs performances. Il est très important pour l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) d'obtenir des données fiables; l'UE pourrait axer ses travaux sur cette question, en s'efforçant notamment de contribuer à une réduction de la demande des pays à forte consommation, principalement en Asie, et en soutenant la réévaluation des réserves dans l'ensemble des pays fournisseurs.

3.3.2 Il est également essentiel de disposer de données améliorées concernant les flux de la demande et les possibilités d'optimiser tant l'offre que la demande en Europe; recourir à la plate-forme européenne du phosphore durable (PEPD) constitue la voie à suivre la plus évidente. Il est primordial que toutes les parties prenantes concernées, notamment l'Association européenne des fabricants d'engrais, continuent à fournir des contributions documentées et mises à jour.

3.4 *Comment conviendrait-il de gérer le risque de contamination du sol lié à l'utilisation de phosphore dans l'UE?*

3.4.1 Les dépôts de phosphate contiennent différents métaux à l'état de traces, notamment du cadmium, de l'uranium et du chrome. Ceux-ci peuvent être éliminés pour un usage alimentaire et technique, mais les processus sont coûteux et génèrent des déchets. Les dépôts sédimentaires communs contiennent entre 25 et 150 mg de Cd/kg P205. Les dépôts d'origine magmatique (en Russie, en Finlande et en Afrique du Sud) présentent un taux d'environ 10 mg de Cd/kg P205. Si les importations de l'UE contiennent généralement peu de cadmium, une utilisation à long terme peut néanmoins conduire à une accumulation dans les sols, les plantes et les animaux et peut dès lors constituer un risque pour la santé humaine. Le processus de décadmiation accroît les coûts pour les agriculteurs de l'UE et compromet leur compétitivité par rapport aux cultures importées, qui ne font pas l'objet de telles restrictions. Le phosphate provenant des déchets animaux et humains ne contient qu'un faible taux de cadmium mais peut être contaminé de différentes manières. Il est donc indispensable de déterminer les niveaux d'innocuité de tous les contaminants.

3.4.2 Le CESE encourage dès lors la Commission européenne à poursuivre et à achever l'ensemble des études en cours, à procéder à de nouvelles évaluations des risques si nécessaire et à formuler les recommandations appropriées, en particulier sur les technologies de décadmiation existantes, les coûts et les possibilités d'application à différentes filières de production.

3.4.3 Le CESE reconnaît que les pratiques agricoles diffèrent souvent selon les régions et peuvent paraître imprécises. Les conseils techniques et les meilleures pratiques continuent à évoluer mais ne sont pas toujours bien diffusés. En l'absence d'incitations financières réellement attractives, le changement s'opère lentement. La vente et l'utilisation d'engrais mixtes contenant de l'azote, du phosphore et du potassium ne tiennent pas compte des besoins qui peuvent varier d'un champ à l'autre. Comme dans d'autres domaines, l'apprentissage tout au long de la vie est fondamental.

3.4.4 Il est dès lors essentiel à présent d'évoluer vers une «agriculture de précision» en accordant une attention accrue aux disponibilités et aux besoins au niveau local ainsi qu'aux schémas de libération, en ce qui concerne les engrais tant naturels que de synthèse, et en prévoyant les incitatives nécessaires pour encourager le changement. À cet égard, les directions générales de l'UE responsables de la recherche et de l'agriculture auront un rôle très important à jouer.

3.5 *Quelles sont les techniques qui offrent globalement les meilleures chances d'améliorer l'utilisation durable du phosphore? Quels en sont les coûts et les avantages?*

3.5.1 Le phosphore est un élément non radioactif stable, qui peut donc être recyclé et réutilisé indéfiniment. Il n'est pas présent dans l'atmosphère en quantités significatives mais il peut être libéré par l'érosion des sols ou par transfert aquatique, et se dépose généralement in fine sur les fonds marins. La récupération du phosphore dans les eaux intérieures est actuellement étudiée en tant qu'étape du processus de purification; il convient d'accorder davantage d'attention à la récupération en vue d'une réutilisation.

3.5.2 Pour une utilisation durable, il est nécessaire de procéder à l'analyse du cycle de vie de la «mine» à la «mer» en passant par la «ferme» et la «fourchette». L'extraction de minéraux exige de grandes quantités d'énergie et d'eau, dans des zones qui en sont souvent dépourvues. Le transport et le traitement nécessitent la consommation d'hydrocarbures et génèrent des gaz à effet de serre. À l'heure actuelle, les pertes sont importantes: seuls quelque 15 % du phosphore extrait des mines se retrouvent dans les aliments que nous consommons (selon Rosemarin & Jensen [Conférence européenne sur le phosphore durable, mars 2013], ce chiffre serait compris entre 20 et 25 %. Pour la plate-forme européenne du phosphore durable, il est de 15 % seulement). Cet usage est pourtant essentiel à la vie, sous quelque forme que ce soit. Le processus peut être optimisé, mais non remplacé.

3.5.3 L'utilisation à des fins non-alimentaires est une question différente. Il est possible de produire des détergents domestiques sans phosphates et leur utilisation a été fortement réduite. La réaffectation des terres arables pour la production de biocarburants représente une menace beaucoup plus grave. Il y a lieu de mieux quantifier, à chaque étape, les avantages et les coûts énergétiques. Le CESE s'est intéressé à certains des impacts socio-économiques; il est à présent urgent de réaliser une analyse du cycle de vie à grande échelle, incluant l'utilisation du phosphore, et d'adapter les politiques le cas échéant.

3.5.4 Dans tous les cas, des efforts doivent être consentis pour réduire la consommation de phosphore primaire (nouveaux intrants, exigeant des importations dans l'UE) et d'accroître le taux de réutilisation des matières organiques (aliments, déchets de production et compost) ainsi que le recyclage en toute sécurité de matières riches en phosphore, actuellement considérées comme des «déchets» (déjections animales et humaines, eaux usées et boues d'épuration). Il convient de mettre au point des utilisations pour les sous-produits obtenus au cours du traitement.

3.5.5 Il est nécessaire de déterminer les filières appropriées pour parvenir aux objectifs ci-dessus et d'inciter les législateurs, les fournisseurs, les agriculteurs, les détaillants et leurs clients à adopter les nouveaux produits et pratiques souhaités. Des travaux sont en cours pour déterminer des solutions commercialement viables. La plate-forme européenne du phosphore durable et d'autres organismes coopèrent étroitement avec la Commission européenne pour porter ces projets à maturité.

3.5.6 La Commission et d'autres institutions, agences et organes consultatifs de l'UE devraient continuer à mettre en évidence la législation qui doit être soit revue, soit mieux appliquée, à la lumière de l'expérience ou de l'évolution des besoins extérieurs. C'est l'ensemble de l'approche des «déchets» qui doit être reconsidérée — et qui l'est déjà. Comme indiqué dans la communication, l'approche actuelle est fragmentée et inefficace, et ne permet pas d'obtenir les résultats souhaités en matière de réutilisation et de recyclage.

3.6 *Quels sont les axes de recherche et d'innovation en matière d'utilisation durable du phosphore que l'UE devrait promouvoir?*

3.6.1 La Commission européenne devrait encourager la recherche dans plusieurs cas de figure: lorsque l'on cherche à atteindre un résultat mais que les incitations commerciales alimentées par le marché n'apparaissent pas clairement (par exemple parce que le phosphore primaire est disponible en permanence à un prix relativement faible); lorsqu'il existe des conflits d'intérêt qui ont peu de chances d'être résolus (en ce qui concerne par exemple les normes de qualité pour les engrais à base de phosphates recyclés, par rapport à ceux contenant des phosphates d'origine); lorsque de fortes disparités peuvent être observées entre les pratiques nationales au sein de l'UE (pour ce qui est par exemple des tendances de consommation et des utilisations actuelles du phosphate); enfin, lorsqu'il est difficile de créer des synergies allant de soi (concernant par exemple le transfert de déchets animaux ou d'autres déchets riches en phosphates des États membres excédentaires vers les États membres déficitaires).

3.6.2 Il convient aussi de reconnaître la nécessité d'améliorer la communication entre les secteurs concernés, la diversité des législations applicables, ainsi que la division et parfois l'incompatibilité des responsabilités au sein de la Commission européenne et d'autres organes de réglementation.

3.7 *Les informations disponibles concernant l'efficacité de l'utilisation du phosphore et l'utilisation de phosphore recyclé en agriculture vous paraissent-elles adéquates? Dans la négative, quelles autres informations statistiques seraient-elles nécessaires?*

3.7.1 La réponse à cette question est «non». Il existe un besoin évident d'informations fiables, moins fragmentées et plus complètes sur d'autres contaminants ainsi que sur leurs sources et leur présence dans l'alimentation, notamment les métaux lourds (et plus légers), les produits pharmaceutiques et les métabolites, les agents pathogènes, les nutriments connexes, la disponibilité, les schémas de libération, l'efficacité agronomique générale, les technologies de recyclage, les incidences environnementales, etc.

3.7.2 Il serait déjà bien de disposer de données statistiques. La sensibilisation, l'appropriation et l'acceptation du changement seront des aspects essentiels. La mise en place d'un partenariat entre la Commission et des organisations comme la plate-forme européenne du phosphore durable semble être la démarche la plus adaptée à l'objectif ainsi poursuivi.

3.8 *Comment le partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture» pourrait-il promouvoir l'utilisation durable du phosphore?*

3.8.1 Cinq partenariats européens d'innovation ont été lancés dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Trois d'entre eux, portant sur la productivité agricole, l'eau et les matières premières, auront une incidence sur le secteur agricole en général et le phosphore en particulier. Il en est de même, à un moindre degré, pour les deux autres concernant les villes intelligentes et un vieillissement actif et en bonne santé. Comme le phosphore constitue un problème nouveau qu'il convient de résoudre, l'approche adoptée en la matière pourrait servir de modèle à suivre.

3.8.2 Un comité directeur à haut niveau est en place et il a été convenu d'un plan de mise en œuvre stratégique. Le succès sera au rendez-vous si les parties prenantes coopèrent et si toutes sont représentées et activement associées. L'accent est placé sur des actions pouvant être menées au sein de l'UE — de manière générale, de la «ferme» à la «fourchette», et certains thèmes susmentionnés ne sont dès lors pas pris en compte.

3.8.3 Le CESE approuve la portée très large et exhaustive du plan de mise en œuvre stratégique mais observe que ce dernier ne comporte pas de priorités clairement définies, de mécanismes de résolution des litiges ou de calendriers d'action. Les domaines dans lesquels les politiques actuelles de l'UE ou des États membres (visant à subventionner, ou à ne pas subventionner, voire interdire des activités spécifiques afin de poursuivre d'autres objectifs) ont abouti à des résultats non viables ou indésirables d'un point de vue économique, au sein de l'UE comme à l'extérieur de celle-ci, ne sont guère abordés.

3.8.4 Le CESE espère que le partenariat européen d'innovation réalisera ses objectifs en temps utile. Ce serait un résultat utile dans le domaine du phosphore. Les débats devraient porter sur l'utilisation des nutriments, l'efficacité des engrais, le recyclage, les niveaux de contaminants, le traitement des effluents d'élevage et d'autres déchets organiques, le transport et l'utilisation. Ceux-ci devraient alimenter le programme de travail de la plate-forme européenne du phosphore durable. Il apparaît évident que le partenariat et la plate-forme devraient interagir.

3.9 *Quelles mesures pourraient-elles être prises pour garantir une meilleure gestion et un traitement accru du fumier dans les zones de surproduction et pour encourager l'utilisation de fumier traité en dehors de ces zones?*

3.9.1 On entend par «déchets» toute matière considérée par ses propriétaires immédiats comme dépourvue de valeur ou dotée d'une valeur négative; dès qu'une valeur peut leur être attribuée, les déchets deviennent un produit qui peut faire l'objet d'un commerce. Un processus entièrement efficace valoriserait et utiliserait l'ensemble de ses flux sortants. La mondialisation a rendu cette question plus complexe à analyser, alors que sa résolution est devenue plus urgente. Les flux de déchets végétaux, animaux et humains, sous forme solide et liquide, doivent à présent être considérés comme des opportunités commerciales et non comme des problèmes coûteux.

3.9.2 C'est bien entendu plus facile à dire qu'à faire; il sera nécessaire de mener des recherches et d'employer de nouvelles technologies; la législation devra être adaptée pour plus de clarté et de certitude sur le contenu en ce qui concerne les mouvements à l'intérieur des frontières comme au-delà. Les incitations financières devraient être clarifiées. Les solutions locales qui ont recours aux effluents d'élevage, traités ou autres, et aux engrais de synthèse, semblent les plus à même de réussir. Des projets communautaires ou régionaux pourraient être mis en place afin de résoudre des problèmes spécifiques, de bien tirer parti des investissements et de minimiser les incidences environnementales.

3.9.3 Les parties prenantes au partenariat européen d'innovation et à la plate-forme européenne du phosphore durable joueront un rôle crucial en s'efforçant de faire correspondre des solutions mondiales à des possibilités réelles au niveau des exploitations agricoles, des communautés, des villes ou des régions. Les États membres et les représentants de la société civile devront pleinement s'engager.

3.10 *Quelles mesures pourraient-elles être prises pour améliorer la valorisation du phosphore contenu dans les déchets alimentaires et les autres déchets biodégradables?*

3.10.1 Le meilleur moyen de réduire les déchets alimentaires est de faire en sorte que les aliments soient distribués et consommés dans le cadre d'un régime sain et équilibré. Il y a lieu de réexaminer la législation sur l'étiquetage et les pratiques de vente au détail concernant la «qualité» (forme, apparence et taille par opposition au goût ou au contenu nutritionnel), la taille des portions, les dates limites de consommation ou de vente, et l'écoulement des aliments invendus. Les utilisateurs commerciaux de grande taille (entreprises de transformation des aliments, entreprises de restauration, restaurants) devraient minimiser les déchets pour des raisons commerciales normales — et devraient être tenus de composter tout ce qu'ils ne peuvent utiliser directement. Il y a lieu d'encourager les initiatives à l'échelle du secteur industriel qui associent les détaillants. Les déchets alimentaires domestiques peuvent et doivent être réduits au minimum, grâce à des achats efficaces et à une utilisation dans les délais requis — il s'agit là principalement d'une question d'éducation des consommateurs. Le compostage individuel des résidus est possible à la campagne mais moins aisé en ville.

3.10.2 La collecte distincte des déchets biodégradables (séparés des déchets de jardin), est généralement très limitée et tributaire des budgets disponibles et des priorités fixées. Le compostage de tout ce qui ne peut pas être consommé maintient le phosphore dans la chaîne alimentaire et, le cas échéant, améliore la qualité des sols. Il convient de mettre l'accent sur la valeur ajoutée à donner, au lieu de se contenter d'éliminer les déchets.

3.11 *Faut-il imposer ou encourager une certaine forme de valorisation du phosphore lors du traitement des eaux résiduaires? Quelles mesures pourraient-elles être prises pour améliorer la disponibilité des boues d'épuration et des déchets biodégradables ainsi que leur acceptabilité pour l'agriculture?*

3.11.1 Des solutions existent déjà dans le cas d'applications domestiques à petite échelle, principalement pour résoudre des problèmes d'excès de phosphore dans des zones éloignées conduisant à un phénomène d'eutrophisation dans les eaux stagnantes environnantes. Elles sont toutefois coûteuses et semblent difficiles à adapter à des zones urbaines plus densément peuplées. C'est souvent la taille de la ville qui détermine ce qu'il est possible de faire.

3.11.2 L'élimination des eaux usées urbaines est régie par une réglementation sur la qualité des effluents et non sur la valeur potentielle de composants spécifiques. Il convient d'y remédier sans délai. Modifier a posteriori les systèmes d'assainissement urbain peut s'avérer onéreux; il apparaît plus judicieux de concevoir des plans pour de nouveaux investissements qui apporteront une valeur ajoutée pour les opérateurs. L'utilisation de biosolides sur les sols doit avoir pour objet d'optimiser les rendements des cultures et non de respecter les limites en matière d'élimination.

3.11.3 Il sera nécessaire d'élaborer de nouvelles normes pour les applications liées à la production alimentaire, notamment les cultures de plein champ, pour une utilisation combinée avec les engrais de synthèse (qui sont donc plus aisément contrôlables du point de vue de la qualité et des performances). Les applications non alimentaires (parcs, terrains de golf, aménagement urbain et industriel, protection de l'environnement, sylviculture, protection contre l'érosion, défense contre la mer, etc.) offrent des débouchés plus évidents.

3.11.4 Il est nécessaire de poursuivre en permanence des travaux de recherche ciblés et de développer de nouvelles technologies ayant un bon rapport coût-efficacité. Cette approche sera bénéfique pour tous si elle est encouragée, financée et promue au niveau de l'UE, et soutenue par un travail de mise en évidence et de transfert effectif des bonnes pratiques actuelles. Les technologies performantes génèrent des emplois et ouvrent les marchés. L'efficacité en matière de production alimentaire, de distribution, d'utilisation et de gestion des déchets permet de réduire les coûts pour les consommateurs et contribue à la réalisation d'autres objectifs liés à l'énergie et au changement climatique.

3.11.5 Les entraves au progrès doivent être éliminées. Il y a lieu de mettre en place des critères harmonisés de «fin du statut de déchet» et une nouvelle approche de la définition et du contrôle des déchets. Il conviendrait également de réexaminer les directives cadres sur les produits chimiques (REACH), la qualité des sols et de l'eau, les engrais, l'utilisation alimentaire et l'élimination des déchets pour s'assurer que leurs objectifs sont toujours pertinents et suffisants et qu'elles répondent aux priorités de l'UE d'aujourd'hui, dans le contexte de mondialisation dans lequel nous vivons actuellement. Il importera d'assurer une mise en œuvre adéquate et proportionnée aux niveaux national et local. Le CESE sera heureux de s'associer à ce processus.

Bruxelles, le 21 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes»

COM(2013) 620 final — 2013/0307 (COD)

(2014/C 177/15)

Rapporteur: **M. Georges CINGAL**

Le 12 septembre 2013 et le 20 septembre 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 192(1) et 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 la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes»

COM(2013) 620 final — 2013/0307 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 janvier 2014.

Lors de sa 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 22 janvier 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE apprécie la communication de la Commission et la volonté de faire adopter un instrument juridique communautaire d'autant plus nécessaire en raison des problèmes climatiques (migrations naturelles vers le nord), mais il tient à souligner que la réponse risque d'apparaître tardive à ceux qui avaient lancé des alertes il y a longtemps. Le CESE estime que la Commission aurait intérêt à s'assurer que le titre même de la communication convient aux scientifiques dans les diverses langues de l'Union. Nous préférierions le terme d'espèces allogènes invasives (ou envahissantes, EEE).

1.2 Le CESE estime que la lutte contre les espèces invasives devrait être considérée comme une grande cause européenne. Il se félicite de l'engagement de la Commission qui souhaite mettre en place un dispositif général de lutte contre les espèces allogènes invasives. Le CESE conseille toutefois à la Commission d'expliquer plus clairement les causes de ces problèmes afin que la nécessité d'une mobilisation massive d'acteurs apparaisse nettement pour apporter tous les éléments utiles à l'organisme en charge du dossier. Le CESE conseille également à la Commission de rappeler les efforts déjà consentis pour conduire des expériences de lutte contre des proliférations d'espèces introduites posant des problèmes: programmes LIFE par exemple. Le Comité émet des doutes quant à la limitation de la liste des espèces invasives à cinquante espèces.

1.3 Le CESE apprécie la volonté de la Commission d'associer les citoyens à la lutte contre les proliférations d'espèces allogènes qui sont constatées actuellement. Mais le CESE apprécierait que la Commission invite également les citoyens à s'informer et à participer à la lutte préventive. Le CESE souligne le rôle important joué par des organisations de la société civile, en particulier pour la gestion d'espaces naturels ou récréatifs.

1.4 Le CESE invite donc la Commission à examiner la possibilité de créer un Observatoire européen des plantes allogènes invasives, lequel serait à la fois en charge du tableau de bord européen et en charge des échanges avec les pays en dehors de l'UE. Le CESE entend par Observatoire un point focal bien identifié qui permettrait de rapprocher les scientifiques et les citoyens de l'UE en les mobilisant sur des problèmes concrets. Il serait alors possible de valoriser les initiatives locales et de souligner les convergences dans un programme léger de communication (pages du site Internet). Le CESE estime que la création d'un Observatoire, en charge de la gestion des questions transversales et transdisciplinaires, serait probablement un élément favorable à la mobilisation générale indispensable des experts, des animateurs sur le terrain et des porteurs de projets.

1.5 Le CESE espère que le dispositif sera effectivement présenté au cours de la présente mandature du Parlement européen, ce qui permettrait qu'il soit opérationnel avant 2016. Le système de surveillance tel qu'il est proposé devra reposer sur une validation des communautés scientifiques et contribuer à la définition d'une liste d'indicateurs recommandés par la Convention sur la diversité biologique, en particulier dans l'objectif 9: «D'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introduction sont identifiées et classées en ordre de priorité, les espèces prioritaires sont contrôlées ou éradiquées et des mesures sont en place pour gérer les voies de pénétration, afin d'empêcher l'introduction et l'établissement de ces espèces». Le CESE invite la Commission à envisager la création d'un Groupe d'examen scientifique (Scientific Study Group) sur la base du règlement (CE) n° 338/97 qui puisse modifier la liste.

1.6 Le CESE se réjouit que la Commission s'intéresse au travers de la problématique EEE aux espaces à l'abandon (mauvaises terres, anciennes voies ferrées, etc.) qui constituent souvent des sources d'infestation, des voies de propagation et de colonisation. Le CESE espère que la démarche consistant à éradiquer les espèces pionnières problématiques permettra de développer des entreprises spécialisées et des emplois.

2. Contexte et résumé de la communication

2.1 Les impacts des espèces exotiques envahissantes (EEE) ont une incidence significative sur la biodiversité; elles sont une des principales causes de la perte de biodiversité, ainsi que de l'extinction de certaines espèces, et le phénomène va croissant. Pour ce qui est de leurs répercussions sociales et économiques, les EEE peuvent être vecteurs de maladies ou entraîner directement des problèmes de santé (tels que dermatites, asthme et allergies). Elles peuvent endommager les infrastructures et les équipements de loisir, gêner la sylviculture ou causer des pertes agricoles, pour ne mentionner que quelques-uns de leurs effets. Selon les estimations, les dommages occasionnés par les EEE coûtent au moins 12 milliards d'euros par an à l'Union et la facture ne fait que s'alourdir ⁽¹⁾.

2.2 Les États membres prennent un certain nombre de mesures pour lutter contre les EEE, mais il s'agit essentiellement de mesures réactives visant à réduire au minimum les dommages déjà causés et qui n'accordent pas une attention suffisante à la prévention ou à la détection, ni à la lutte contre les nouvelles menaces. Dispersés et souvent mal coordonnés, ces efforts oublient de nombreuses espèces. Les EEE ne connaissent pas de frontières et peuvent facilement se propager d'un État membre à l'autre. C'est pourquoi les actions entreprises au niveau national seront insuffisantes pour protéger l'Union contre la menace que représentent certaines EEE. En outre, cette approche fragmentaire peut avoir pour conséquence qu'une action menée dans un État membre donné voit son efficacité compromise en raison de l'inaction des États membres voisins.

2.3 La présente proposition vise à instituer un cadre d'action destiné à prévenir, réduire au minimum et atténuer les incidences négatives des EEE sur la biodiversité et les services écosystémiques. Elle vise en outre à limiter les dommages subis sur le plan socioéconomique. Cet objectif sera atteint en appliquant des mesures de coordination des actions, en concentrant les ressources sur les espèces prioritaires et en renforçant les mesures de prévention, conformément à la stratégie préconisée par la convention sur la diversité biologique et aux régimes phytosanitaires et zoosanitaires de l'Union. Plus concrètement, la proposition vise à atteindre ces objectifs grâce à des mesures ciblant l'introduction intentionnelle d'EEE dans l'Union et leur libération intentionnelle dans l'environnement, l'introduction et la libération non intentionnelles d'EEE, la nécessité de mettre en place un système d'alerte précoce et de réaction rapide et la nécessité de maîtriser la menace que représente la propagation des EEE dans toute l'Union.

2.4 Le «Résumé pour les citoyens» qui a été produit après la consultation et qui se trouve sur le site de la Commission est clair.

3. Observations générales

3.1 La Commission répond aux messages d'alerte qui ont été lancés par des naturalistes professionnels ou amateurs, relayés fort souvent par des journalistes dans tous les médias. La Commission répond aussi aux responsables des collectivités territoriales qui ont déjà commencé à agir localement. La Commission propose une application judicieuse du principe de précaution pour définir une politique de prévention lorsqu'un risque est avéré ou qu'un nouveau problème est identifié. Le Comité s'en réjouit d'autant plus que la communication est ambitieuse, à la mesure de la tâche qui est immense. Le 11 juin 2009, l'avis NAT/433 ⁽²⁾ était adopté sans la moindre opposition. Nous formulons déjà des recommandations judicieuses. Nous regrettons qu'il faille tant de temps pour mettre en œuvre des plans d'action en faveur de la biodiversité, surtout lorsque des activités sociales ou économiques reposent sur des écosystèmes remarquables.

3.2 La proposition de la Commission vise grâce à un règlement à permettre d'engager la lutte contre toute invasion biologique, un phénomène de prolifération d'espèces introduites qui envahissent un territoire et y causent des nuisances (définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)). Ces nuisances sont de trois ordres: menace pour la biodiversité de nos écosystèmes, menace parfois pour la santé de certaines populations, menace pour certaines activités économiques. Les cas de prolifération d'une espèce venant d'une région et posant problème dans une autre devront être gérés directement par les États membres; ainsi les problèmes induits par les populations de silures devront être traités au cas par cas, le principe de subsidiarité devant s'appliquer.

3.3 Le Comité a apprécié les efforts pédagogiques de l'Agence européenne pour l'environnement et de la DG Environnement, qui a récemment publié une brochure thématique sur les EEE (Science For Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species, 18/09/2013).

⁽¹⁾ COM(2013) 620 final.

⁽²⁾ Avis du CESE sur «Vers une stratégie de l'Union européenne relative aux espèces envahissantes», J.O. C 306 du 16.12.2009, p. 42.

3.4 La Commission choisit comme principe directeur un plafonnement initial du nombre d'espèces prioritaires à 3 % des quelque 1 500 espèces exotiques envahissantes installées en Europe. Le CESE observe que ce choix ne repose sur aucune base scientifique, mais qu'il est induit par des moyens budgétaires limités. Le CESE apprécie que la Commission travaille au niveau international et dialogue avec les États membres déjà mobilisés pour gérer les EEE. Le CESE invite la Commission à envisager la création d'un Groupe d'examen scientifique (Scientific Study Group) sur la base du règlement (CE) n° 338/97 qui puisse modifier la liste.

4. Observations particulières

4.1 La Commission a bien analysé l'ensemble des problèmes, toutefois il semble qu'il y ait un problème de terminologie en français (et peut-être dans les autres langues). Il conviendrait de bien rappeler la distinction à faire entre espèce invasive et espèce envahissante: une espèce invasive vient d'ailleurs, tandis qu'une espèce envahissante peut être une espèce indigène qui a un potentiel de reproduction tel qu'elle peut dominer de manière excessive un milieu et donc l'appauvrir. Si l'on admet cette définition, il conviendra de s'assurer que le titre français de la communication est bien accepté par tous. La Commission a utilisé l'expression «espèces allogènes envahissantes» pour le Résumé pour les citoyens. Il semble donc nécessaire de s'assurer que l'expression «espèce exotique envahissante» souvent utilisée (par exemple en Wallonie) ne suscite pas de réaction négative de certains biologistes spécialistes de la question. La question soulevée pour le français devra être posée pour les autres langues de l'UE.

4.2 La Communication devrait mieux exposer les raisons de la gravité de la situation, surtout que celle-ci va s'aggravant. Il faut impérativement expliquer que l'on assiste à des proliférations essentiellement lorsque l'espèce n'intéresse pas de consommateurs (prédateur), lorsqu'elle ne dérange pas les activités humaines (zones urbaines), et enfin parce qu'elle se développe dans des zones difficilement accessibles. Dans tous les cas on a affaire à des foyers de contamination: jussie, myriophylles, renouée du Japon etc. dans les zones humides; gynerium, buddleia, érable négundo, vernis du Japon etc. un peu partout. Inversement, la Communication mentionne à juste titre que des espèces ont été fort bien acceptées. Là encore il peut être bon de se souvenir que les sujets rapportés étaient vantés parce qu'ils s'étaient acclimatés: on apprécie encore beaucoup le faux robinier (*Robinia pseudoacacia*): piquets, bois résistant pour des meubles d'extérieur, miel... Par contre, on regrette que la berce du Caucase (*Heraclium spp.*), ait été répandue pour l'ensilage, car sa prolifération porte atteinte à la biodiversité et la toxine qu'elle sécrète peut occasionner de sévères brûlures.

4.3 La Commission ne souligne pas assez les problèmes environnementaux pourtant cruciaux bien identifiés par exemple par les gestionnaires de sites Natura 2000. Le CESE se demande s'il n'y a pas un sentiment de culpabilité sous-jacent. Les ONG ont en mémoire qu'elles ont vainement demandé pendant des années les interdictions d'importations de tortues exotiques. Cette demande n'a été satisfaite que lorsque la preuve de reproduction dans des milieux naturels a été apportée. Le CESE estime que cette communication arrive bien tardivement, mais se réjouit car il n'est jamais trop tard pour bien faire.

4.4 La Commission mentionne les réglementations dans d'autres pays. C'est bien, mais on pourrait peut-être écrire franchement qu'il a été décidé de s'inspirer des meilleures expériences étrangères. Une initiative internationale devrait être mentionnée — la Journée de l'ambrosie le premier samedi de l'été pour lutter contre la prolifération de plantes allergisantes (l'ambrosie (*Ambrosia artemisiifolia*) est une plante colonisatrice qui se développe sur tous les terrains où elle ne rencontre pas de concurrence trop vive). Dans l'industrie, l'UE a montré la voie en invitant les États membres à identifier et à s'inspirer des meilleures techniques disponibles (BATs en anglais).

4.5 La Commission souligne que «les stratégies actuelles de l'Union ignorent la plupart des EEE». Le CESE déplore cette situation autant que la Commission, non sans lui rappeler toutefois que normalement l'environnement devrait être intégré dans toutes les politiques sectorielles. Le CESE apprécierait que la Commission explique par exemple comment au niveau de la politique agricole commune la problématique pourra être prise en compte; il faut traiter par exemple le problème des prairies naturelles envahies de jussie (*Ludwigia grandiflora*).

4.6 La Commission fait une analyse parfaite du problème, mais de manière abstraite. Le CESE s'interroge s'il ne conviendrait pas à nouveau d'illustrer la démonstration avec des exemples, notamment la coccinelle asiatique (*Harmonia axyridis*) ou la cerise noire (*Prunus serotina*) comme exemples d'introduction volontaire et la *Caulerpa taxifolia* et le frelon asiatique (*Vespa velutina*) comme exemples d'introduction involontaire. Il faudrait peut-être ajouter aussi les introductions actuelles irresponsables (cas particulier d'introduction volontaire) des silures. À défaut, le CESE conseille à la Commission de citer ses propres travaux (l'excellente plaquette publiée en mai 2009) et d'ajouter des liens vers des pages web intéressantes.

4.7 L'étude des modèles de proposition de réglementation est claire et la raison du choix de l'option 2.4 est évidente: il sera de la responsabilité des États membres d'agir dès qu'un nouveau problème sera identifié (transmission de l'information, analyse de la situation, proposition d'action).

4.8 Les éléments juridiques semblent convenir et la proposition doit permettre de faire face à n'importe quelle situation passée, présente et à venir. Le Comité émet des doutes quant au bien-fondé de limiter la liste des espèces exotiques envahissantes potentiellement nuisibles pour l'Union à un maximum de cinquante espèces.

4.9 L'analyse financière paraît par contre trop optimiste. En effet lorsque le dispositif sera effectif, les remontées d'information seront telles que le service dédié aura sans doute du mal à traiter toutes les données. Auquel cas il appartiendra à la Commission de mobiliser la rançon du succès!

4.10 Au stade actuel de la proposition, tous les détails ne sont pas réglés et il appartiendra aux États membres d'apporter des réponses concrètes à diverses questions, la plus fréquente sera sans doute sur le moyen le plus pertinent de destruction d'une espèce vivante. Le CESE craint que cela ne donne lieu à des polémiques locales.

4.11 La question de l'information et de la participation du public apparaît au chapitre 5 de la proposition lorsqu'on aborde les aspects horizontaux du problème. La prévention ne peut pas être uniquement une affaire de spécialiste; le CESE tient à rappeler que les alertes ont été souvent lancées par des acteurs locaux et adressées directement aux gouvernements et/ou à la DG Environnement. Il semblerait judicieux que les demandes des citoyens, lesquels sont souvent sans contact avec des organismes de recherche, même si ces derniers invitent souvent les citoyens à leur fournir des données, puissent être également en mesure de contribuer activement. Le cas du frelon asiatique résume d'ailleurs bien l'ensemble du problème: concurrent du frelon d'Europe, auteur de piqûres, et prédateur d'abeilles à proximité des ruches à miel. Les citoyens ont cherché par tous les moyens à éliminer l'envahisseur, puis admettant que c'était impossible ils ont cherché un moyen de lutte chimique aussi propre que possible (SO₂), et enfin ils ont observé qu'il suffisait de mettre des poules autour des ruches pour assurer la défense biologique de celles-ci. Le CESE invite donc la Commission à associer le maximum de citoyens au travers de leurs organisations (syndicats, ONG, etc.).

4.12 L'application de la réglementation (article 27) paraît satisfaisante dans la mesure où l'UE ne devrait pas revivre les délais qui ont posé problème pour d'autres produits, par exemple pour certains produits chimiques. La destruction des espèces sans grand intérêt commercial et la modification des processus des autres paraissent bien pensées.

Bruxelles, le 22 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, à partir de 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale»

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Rapporteur général: **M. Jan SIMONS**

Le 24 octobre 2013 et le 18 novembre 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 192(1) et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, à partir de 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale»

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD).

Le 12 novembre 2013, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» 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 495^e session plénière des 21 et 22 janvier 2014 (séance du 22 janvier 2014), de nommer M. SIMONS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 173 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité recommande, afin de garantir la sécurité juridique aux exploitants d'aéronefs et aux autorités nationales, d'approuver les propositions prévoyant que la décision dite «suspensive» s'applique également à l'année 2013 et de prolonger d'une année le délai de déclaration et de restitution des quotas pour l'année 2013.

1.2 Il y a également lieu d'approuver l'exemption accordée aux petits exploitants d'aéronefs non commerciaux, qui ne produisent que très peu de CO₂, et la possibilité donnée aux petites compagnies qui ne sont pas couvertes par cette exemption de recourir à des procédures administratives simplifiées.

1.3 Le Comité n'est, en revanche, pas du même avis en ce qui concerne les volets de la proposition qui portent sur les vols en provenance et à destination de pays tiers pour la période 2014-2020. Il est dans l'intérêt de toutes les parties d'éviter une guerre commerciale et/ou du secteur de l'aviation, et le Comité encourage dès lors à mener d'abord des négociations afin qu'une solution globale soit trouvée.

1.4 Étant donné que les vols entre les aéroports de l'EEE continueront de relever du système d'échange de quotas d'émission pour l'aviation, le CESE invite les institutions de l'EEE à:

- s'entendre sans délai sur la mise en place du ciel unique européen afin d'éviter, grâce au contrôle du trafic aérien, les émissions superflues dues aux détournements et aux retards⁽¹⁾;
- mener des négociations multilatérales et bilatérales intensives afin que d'autres systèmes MBM interrégionaux voient le jour dans le monde d'ici 2016, en plus de celui de l'EEE.

2. Introduction

2.1 Les émissions provenant de l'aviation, bien que relativement réduites (environ 5 % du total), constituent l'une des sources de gaz à effet de serre dont la croissance est la plus rapide, et ont presque doublé ces vingt dernières années. Les possibilités technologiques de réduction des émissions sont en outre limitées dans l'aviation, mais les compagnies aériennes à travers le monde peuvent et souhaitent aussi, au moyen de mécanismes de marché, contribuer aux réductions des émissions en compensant la croissance élevée de leurs émissions par le financement des réductions d'émissions dans d'autres secteurs.

⁽¹⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.

2.2 En partie grâce à l'action de l'UE, et notamment du moratoire — la décision dite «suspensive» de début 2013 — sur l'application de la directive 2008/101/CE (intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre) aux compagnies aériennes assurant des vols à destination ou en provenance de l'espace économique européen (EEE), l'Assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a décidé, le 4 octobre 2013, d'élaborer d'ici 2016 (prochaine réunion triennale de l'OACI), au moyen de la feuille de route approuvée, un mécanisme mondial, fondé sur le marché, pour les émissions produites par l'aviation internationale et, s'il est approuvé, de le mettre en œuvre à partir de 2020. Dans l'intervalle, les différents pays ou groupes de pays comme l'UE peuvent adopter des dispositions provisoires. Un compromis n'a toutefois pas pu être dégagé concernant les modalités plus précises.

2.3 Cette évolution est conforme aux avis antérieurs du Comité⁽²⁾. Ainsi, en 2006: «Afin que le système d'échange de quotas d'émission soit appliqué au niveau mondial, il conviendrait de l'introduire par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI); si cela s'avère opportun lors des négociations, l'introduction d'un tel système pour le trafic aérien intracommunautaire — en tant que première étape pratique dans cette direction — pourrait constituer une option réalisable». En 2007: «L'intégration de l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission est de nature à renforcer ce système et le renforce dans sa position de modèle-phare pour la lutte contre les émissions de CO₂ dans le monde». Et plus récemment, en 2013: «Le Comité se félicite en conséquence de l'initiative prévoyant un moratoire sur l'application du système d'échange de quotas d'émission (SCEQE) aux compagnies aériennes, pour les vols à destination et en provenance de l'espace économique européen (EEE), dans l'attente de la conclusion des négociations internationales».

3. Contenu essentiel du document de la Commission

3.1 Compte tenu des résultats de l'Assemblée de l'Organisation des Nations unies responsable de l'aviation civile (OACI), qui s'est tenue entre le 24 septembre et le 4 octobre 2013, la Commission européenne propose d'adapter la portée géographique du système d'échange de quotas d'émission européen applicable à l'aviation pour la période précédant l'introduction d'un système d'échange mondial.

3.2 La proposition de la Commission vise à donner une nouvelle impulsion au développement d'un système mondial. Elle n'établit aucune distinction basée sur la nationalité entre les compagnies.

3.3 Initialement, le système d'échange de quotas d'émission européen pour l'aviation était d'application pour l'intégralité de la distance parcourue dans le cadre des vols au départ et à destination d'aéroports de l'EEE, y compris ceux en provenance ou à destination de pays tiers. Pour l'année 2012, conformément à la décision n° 377/2013/UE (connue sous le nom de «décision suspensive»), le système n'a concerné temporairement que les vols au sein de l'EEE et pas ceux à destination et en provenance de pays tiers.

3.4 La Commission préconise de conserver le même champ d'application géographique pour 2013. Il est en outre proposé de prolonger d'une année le délai imparti aux compagnies aériennes s'agissant de la déclaration et de la restitution des quotas pour l'année 2013.

3.5 Pour les années 2014 à 2020, il est proposé d'élargir le système précité utilisé en 2013 aux vols en provenance et à destination de pays situés en dehors de l'EEE pour la distance de vol parcourue au-dessus du territoire de pays de l'EEE. La proposition précise les modalités de mise en œuvre concrète de cette disposition.

3.6 La proposition aurait également trois autres conséquences:

- les vols entre les aéroports de l'Espace économique européen (EEE) continuent de relever entièrement du système d'échange, comme prévu dans la directive initiale et dans la décision n° 377/2013/UE;
- les vols au départ et à destination de pays tiers qui ne sont pas des pays développés et qui émettent moins de 1 % des émissions mondiales dues à l'aviation sont exemptés. Les liaisons avec environ 80 pays sont ainsi exclues de la proposition sur une base non discriminatoire;
- à partir de 2014, pour les vols à destination et au départ de pays tiers, seules les émissions survenant en deçà des pays de l'EEE sont prises en considération. Une procédure simplifiée est proposée pour déterminer la part des émissions d'un vol donné qui relève du système d'échange. Il est proposé que les exploitants puissent choisir entre différentes approches en matière de mesure, déclaration et vérification aux fins du contrôle de la conformité.

⁽²⁾ JO C 185, du 8.8.2006, p. 97; JO C 175, du 27.7.2007, p. 47; JO C 133, du 9.5.2013, pp. 30-32.

3.7 Enfin, la Commission recommande que les petits exploitants d'aéronefs non commerciaux, qui ne produisent que très peu de CO₂, soient exemptés du système d'échange de quotas d'émission européen pour l'aviation. Les petites compagnies qui ne sont pas couvertes par cette exemption seraient autorisées à recourir à des procédures administratives simplifiées.

4. Observations générales

4.1 En vertu de la décision dite «suspensive», le système d'échange de quotas d'émission européen pour l'aviation ne s'applique temporairement qu'aux seuls vols intra-EEE et pas aux vols au départ et à destination de pays tiers. La Commission préconise de conserver le même champ d'application géographique pour 2013. Il est en outre proposé de prolonger d'une année le délai imparti aux compagnies aériennes s'agissant de la déclaration et de la restitution des quotas pour l'année 2013. Compte tenu de la sécurité juridique qu'il importe de garantir aux exploitants d'aéronefs et aux autorités nationales, le CESE estime ces propositions extrêmement judicieuses et préconise dès lors de les adopter.

4.2 Étant donné que les vols entre les aéroports de l'EEE continueront de relever du système d'échange de quotas d'émission pour l'aviation, le CESE invite les institutions de l'UE et de l'EEE à s'entendre sans délai sur la mise en place d'un ciel unique européen ⁽³⁾ afin d'éviter, grâce au contrôle du trafic aérien, les émissions superflues dues aux détournements et aux retards.

4.3 Le Comité se félicite grandement qu'il soit prévu d'exempter les petits exploitants d'aéronefs non commerciaux, qui ne produisent que très peu de CO₂, et d'autoriser les petites compagnies qui ne sont pas couvertes par cette exemption à recourir à des procédures administratives simplifiées.

4.4 Le Comité n'est, en revanche, pas du même avis en ce qui concerne les volets de la proposition qui portent sur les vols en provenance et à destination de pays tiers pour la période 2014-2020. Il est dans l'intérêt de toutes les parties d'éviter une guerre commerciale et/ou du secteur de l'aviation, et le Comité encourage dès lors à mener d'abord des négociations afin qu'une solution globale soit trouvée.

4.4.1 L'on peut déjà déduire des informations reprises dans l'analyse d'impact concernant les délibérations de 2013 au sein de l'OACI que, vu le rapport de force et les différents points de vue, il faudra manœuvrer avec une grande prudence pour enfin parvenir en 2016 au résultat mondial escompté. L'objectif n'a jamais été aussi proche mais les retards ont atteint un record historique et le succès ne peut être garanti.

4.4.2 Ensuite, signifier maintenant littéralement et figurément à l'ensemble des pays tiers — car il s'agit bien dans les faits d'une action unilatérale de l'Union européenne si cette partie de la proposition est adoptée — que leurs compagnies aériennes doivent payer pour les émissions de CO₂ qu'elles produisent dans l'espace aérien de l'EEE représenterait un défi et ne devrait être envisagé qu'après des négociations bilatérales et/ou multilatérales, au sens de l'article 16 a) de la résolution de l'OACI, ce afin d'éviter le risque d'une guerre commerciale et/ou du secteur de l'aviation à l'échelle mondiale.

4.4.3 Si, du point de vue juridique, l'EEE est en droit d'appliquer les propositions, l'administration américaine est elle aussi habilitée, en vertu de l'Emissions Trading Scheme Prohibition Act («Thune Bill»), à interdire aux compagnies aériennes établies aux États-Unis de se conformer à la législation européenne relative au système d'échange d'émissions, sans parler des réactions des Chinois et des Indiens, si l'on en juge par la résistance qu'ils ont opposée à la résolution de l'OACI du 4 octobre 2013. À ce stade, il n'est toutefois pas nécessaire de modifier le contenu de la proposition de la Commission.

5. Observations particulières

5.1 Il semble que, dans l'annexe I «Glossary» de l'analyse d'impact (SWD(2013) 430 final, p. 51 EN), les définitions de «extra-EEA flights» et «intra-EEA flights» sont interverties.

Bruxelles, le 22 janvier 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR