



### Sommaire

#### I Résolutions, recommandations et avis

##### AVIS

##### Comité économique et social européen

##### 496<sup>e</sup> session plénière du CESE des 26 et 27 février 2014

2014/C 214/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un développement territorial plus équilibré dans l'UE» (avis d'initiative) . . . . .	1
2014/C 214/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La production intégrée dans l'Union européenne» (avis d'initiative) . . . . .	8
2014/C 214/03	Avis de la section spécialisée «Relations extérieures» sur le thème «Les relations UE-Maroc» (avis d'initiative) . . . . .	13

#### III Actes préparatoires

##### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### 496<sup>e</sup> session plénière du CESE des 26 et 27 février 2014

2014/C 214/04	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne une déclaration de TVA normalisée COM(2013) 721 <i>final</i> — 2013/0343 (CNS) . . . . .	20
2014/C 214/05	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (UE) n° 1215/2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale COM(2013) 554 <i>final</i> — 2013/0268 (COD) . . . . .	25
2014/C 214/06	Avis du Comité économique et sociale européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Ouvrir l'éducation: les nouvelles technologies et les ressources éducatives libres comme sources innovantes d'enseignement et d'apprentissage pour tous» COM(2013) 654 <i>final</i> . . . . .	31

2014/C 214/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages» COM(2013) 857 <i>final</i> . . . . .	36
2014/C 214/08	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées COM(2013) 761 <i>final</i> — 2013/0371 (COD) . . . . .	40
2014/C 214/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques» COM (2013) 769 <i>final</i> — 2013/0377 (COD) . . . . .	44
2014/C 214/10	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission «Examen annuel de la croissance 2014» COM(2013) 800 <i>final</i> . . . . .	46
2014/C 214/11	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information COM(2013) 932 <i>final</i> — 2010/0095 (COD) . . . . .	55

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

496<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 26 ET 27 FÉVRIER 2014

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers un développement territorial plus équilibré dans l'UE» (avis d'initiative)**

(2014/C 214/01)

Rapporteur: **M. NILSSON**

Le 9 juillet 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:

*«Vers un développement territorial plus équilibré dans l'UE».*

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 230 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 **«Toute l'Europe doit vivre»**, tel était le message exprimé avec force lors du premier «Parlement rural européen» (un forum pour les organisations rurales européennes et nationales), accueilli par le CESE le 13 novembre 2013. Moyennant des politiques appropriées, les zones rurales peuvent prospérer et contribuer, tout autant que les villes, au bien-être de l'Europe. Un appel a été lancé en faveur d'une politique multisectorielle, géographiquement ciblée et proche des citoyens, fondée sur la participation et le partenariat.

1.2 Le présent avis d'initiative s'intéresse à cet enjeu. Dans un contexte d'accroissement des déséquilibres territoriaux à l'intérieur des pays et des régions, il préconise un développement plus équilibré pour que toutes les parties de l'UE puissent contribuer à l'objectif de cohésion territoriale inscrit dans le traité de Lisbonne.

1.3 Le dépeuplement doit être considéré comme la menace la plus sérieuse pesant sur les économies rurales. De nombreuses zones rurales sont durement touchées par ce phénomène. Dans certains pays et régions, les chiffres sont spectaculaires: le dépeuplement y atteint environ 1 % par an, parfois plus encore. La situation est toutefois extrêmement contrastée. La plupart des zones rurales de l'UE ne voient pas leur population décliner et restent attractives pour les citoyens et les entreprises.

1.4 Le CESE insiste sur le fait que des mesures politiques fortes doivent être prises de toute urgence à tous les niveaux pour faire face aux conséquences économiques et sociales du dépeuplement. Il y a lieu de mettre l'accent sur **l'emploi, les infrastructures et les services**, en s'appuyant sur des politiques intégrées de développement rural à tous les niveaux (européen, national et régional) et en se concentrant sur l'utilisation des ressources locales endogènes. Il convient d'exploiter pleinement l'ensemble des programmes de l'UE, et notamment la politique de cohésion et ses instruments de développement rural et local, tels que le programme Leader et le développement local mené par les acteurs locaux. Les États membres doivent allouer des ressources financières aux régions les plus touchées par le dépeuplement.

1.5 Toute décision stratégique revêtant une dimension géographique devrait être évaluée sous l'angle de son impact territorial. Les évaluations environnementales et socio-économiques existantes devraient être davantage prises en considération, et de nouveaux indicateurs quantitatifs et qualitatifs spécifiques devraient être élaborés.

1.6 Parallèlement au développement des secteurs primaires, il y a lieu de mettre en place un cadre stratégique pour la diversification et la promotion des entreprises par l'investissement, l'innovation et la connaissance. Il convient de soutenir les chaînes d'approvisionnement de taille réduite dans les domaines tels que l'alimentation et l'énergie. Le recours à des mesures incitatives en faveur de la décentralisation devrait également être envisagé.

1.7 Il est primordial de créer de l'emploi, ainsi que de garantir concrètement et de toute urgence le droit individuel à l'éducation et à la formation en investissant dans des infrastructures appropriées permettant de promouvoir le savoir et les technologies. L'une des priorités doit être d'offrir aux jeunes des emplois et une formation attrayants. Il y a lieu de créer les conditions qui faciliteront l'installation des jeunes agriculteurs dans les zones rurales, contribuant ainsi à leur stabilité. Il convient de libérer le potentiel des femmes en tant que travailleuses et chefs d'entreprise. Pour peu qu'il soit soutenu par des mesures d'accompagnement empêchant effectivement toute ségrégation, l'emploi des migrants en situation régulière pourrait être une occasion de les intégrer en leur faisant jouer un rôle actif dans le développement rural.

1.8 L'investissement dans les infrastructures prenant la forme de liaisons efficaces dans le domaine des transports, des communications (y compris le très haut débit) et de l'énergie est nécessaire pour réduire les disparités géographiques et rendre les zones rurales attractives pour les citoyens et les entreprises.

1.9 Une offre de services appropriée — qu'il s'agisse des services commerciaux ou des services sociaux d'intérêt général — est une autre condition fondamentale pour rendre les zones rurales attractives et réduire les déséquilibres territoriaux. Des investissements dans des centres de santé, d'éducation et de soins de différents types, mais aussi dans les activités culturelles et autres activités de loisirs, s'imposent de toute urgence.

1.10 Le CESE estime que la démocratie participative est une condition préalable à un meilleur équilibre territorial au sein de l'Union. Les habitants des zones rurales et les organisations qui les représentent devraient être associés à la planification et à la mise en œuvre des politiques et activités en faveur de la cohésion territoriale. Le principe de partenariat des Fonds structurels de l'UE devrait être appliqué efficacement et être élargi à d'autres domaines d'action.

1.11 En sa qualité de pont entre la société civile et les institutions, le CESE soutient l'idée de réunir sur une base récurrente un «Parlement rural européen», c'est-à-dire un forum rural européen à forte représentativité, en partenariat avec le Comité.

## 2. Contexte de l'avis d'initiative

2.1 Le présent avis vise avant tout à exposer les arguments en faveur d'évaluations de l'impact territorial des politiques concernées de l'UE, de façon à lutter contre le dépeuplement massif de certaines zones rurales.

## 3. Introduction

3.1 Mosaïque de cultures, de langues et d'histoires, l'Union européenne présente une grande diversité. Nous n'en sommes pas moins tous unis par des principes et des idéaux communs, définis à l'article 2 du traité <sup>(1)</sup>. Un emploi décent, l'accès aux services économiques et sociaux d'intérêt général et des normes environnementales élevées sont des besoins fondamentaux dans toutes les régions.

3.2 En Europe, les conditions ne sont cependant pas les mêmes partout. Les disparités entre les régions peuvent notamment prendre la forme de différences historiques et de structures culturelles ancestrales, de systèmes politiques contrastés, de modèles de développement socio-économique distincts ou d'une série de combinaisons entre ces différents éléments. Le phénomène complexe des disparités géographiques et ses effets sur les politiques et les pratiques doivent être étudiés de manière plus poussée.

---

<sup>(1)</sup> L'article 2 dispose que l'Union «est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités». Les États membres ont en commun une «société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes».

3.3 Les zones rurales sont confrontées à un défi commun: leur capacité à créer des emplois durables et de qualité est aujourd'hui inférieure à celle des zones urbaines<sup>(2)</sup>. Les revenus moyens y sont inférieurs de 25 à 30 % à ceux des zones urbaines, voire de 50 % dans certains cas en Europe centrale et orientale. Les possibilités d'emploi sont moins nombreuses et concernent une gamme plus étroite d'activités économiques. La faiblesse des infrastructures, et notamment la piètre qualité des communications haut débit, les difficultés d'accès aux services sociaux et commerciaux et le manque de structures d'éducation et de formation ainsi que d'installations culturelles et de loisirs, contribuent à un exode massif des populations rurales, en particulier des jeunes et, surtout, des jeunes femmes.

3.4 La situation générale n'est cependant pas aussi sombre. En moyenne, sur la décennie 2000-2010, les zones à prédominance rurale ont enregistré une croissance légèrement supérieure à celle des zones urbaines<sup>(3)</sup>. Cette évolution reflète également les nombreuses solutions intéressantes mises en œuvre par les communautés rurales pour relever les défis auxquels elles étaient confrontées et parvenir à des résultats positifs en tirant parti des ressources endogènes et d'autres ressources locales<sup>(4)</sup>. Au cours des dernières crises, les zones rurales se sont montrées plus stables et plus résilientes. Une étude récente a par ailleurs démontré qu'en raison des coûts liés à la congestion du trafic et des loyers élevés, les activités économiques commençaient à gagner des régions moins développées, qui sont souvent des zones rurales<sup>(5)</sup>.

3.5 Le déséquilibre en matière de développement territorial entre les pays, régions et communautés rurales/urbaines et au sein de ceux-ci constitue un défi de taille. Le développement régional et le développement local suscitent aujourd'hui un vif intérêt dans les pays d'Europe centrale et du Sud-Est, qui ont redécouvert le rôle des **acteurs territoriaux responsables** pour leurs régions et leurs communautés locales lors du processus d'adhésion à l'UE. Ils font également l'objet d'un regain d'intérêt dans d'autres régions d'Europe.

3.6 Les zones faiblement peuplées et les villages désertés se répartissent dans toute l'Europe; il s'agit d'une thématique commune à tous les États membres, même les plus petits. Ces zones faiblement peuplées ont chacune leurs caractéristiques propres et leurs besoins spécifiques. En dépit de leurs différences, elles sont néanmoins confrontées à au moins quatre problèmes communs: leur isolement géographique et les coûts de transport élevés qui en résultent, les problèmes démographiques que sont l'émigration, le vieillissement et les faibles taux de fécondité, leur structure économique faible et monolithique et, enfin, leur faible revenu moyen, qui s'accompagne parfois d'une pauvreté rurale extrêmement forte.

3.7 L'avis vise à démontrer comment les zones rurales peuvent contribuer à la cohésion territoriale et sociale en exploitant leurs ressources endogènes dans le cadre d'une politique de développement intégrée, de façon à surmonter la crise économique, à protéger les emplois et à en créer de nouveaux ainsi qu'à préserver l'environnement. Les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire jouent un rôle de premier plan dans un certain nombre de régions. Une diversification s'impose néanmoins. Tous les secteurs doivent pouvoir contribuer à condition d'être soutenus par des mesures ciblées.

#### 4. Observations générales

##### 4.1 Défis pour les responsables politiques de l'UE

4.1.1 Les mesures en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale énoncées aux articles 174 à 178 du traité de Lisbonne définissent les conditions d'un développement harmonieux au sein de l'Union, visent à réduire les disparités en matière de développement, mettent l'accent sur les régions présentant des handicaps naturels ou démographiques et invitent les États membres à mener et à coordonner leurs politiques économiques de façon à atteindre ces objectifs.

4.1.2 Selon la Commission européenne, la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de l'Europe dans son ensemble et à faire en sorte que les Européens puissent exploiter au mieux les spécificités de ses différentes régions. La cohésion territoriale est donc un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de toute l'Union<sup>(6)</sup>.

4.1.3 Les régions comprennent à la fois des zones dynamiques et des zones problématiques. Il est difficile de parvenir à un équilibre entre la cohérence politique et la cohésion territoriale, les régions étant par définition hétérogènes. Il y a donc lieu de développer une perspective politique fondée sur la coopération entre les régions et la coordination entre différentes politiques sectorielles, en partenariat avec les acteurs territoriaux. Le principe de subsidiarité est un autre élément fondamental de toute approche de la politique régionale, puisqu'il est toujours préférable de gérer au niveau local les problèmes spécifiques liés à une communauté.

<sup>(2)</sup> Voir par exemple le rapport d'information CESE 425/2011 (rapporteur: M. NARRO) et JO C 376 du 22.12.2011, p. 25-31.

<sup>(3)</sup> Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

<sup>(4)</sup> JO C 132 du 3.5.2011, p. 82-86.

<sup>(5)</sup> Programme ORATE 2013, projet 2013/2/1: CAEE — *The case for agglomeration economies in Europe*.

<sup>(6)</sup> Commission européenne, direction générale de la politique régionale, 2008.

4.1.4 Pour ce qui est des politiques de l'UE, la politique agricole commune est le principal instrument de soutien à l'agriculture et au développement rural. D'autres instruments devraient toutefois être utilisés également: les États membres devraient également mettre l'accent sur le développement durable des zones rurales au moment d'élaborer les programmes opérationnels des autres fonds.

## 4.2 Dépeuplement

4.2.1 Les statistiques de l'UE <sup>(7)</sup> indiquent qu'en 2008 et 2009, les régions rurales d'Europe ont enregistré une croissance démographique limitée (entre 0,1 et 0,2 %). En 2010 et 2011, leurs populations ont stagné, alors que les régions urbaines progressaient d'environ 0,5 % sur la même période. La situation est toutefois extrêmement contrastée. Dans de nombreuses zones rurales, la population a augmenté ces cinq dernières années. En 2011, la population rurale moyenne a crû dans 8 des 27 États membres. À l'inverse, au cours de cette même année, la Lettonie et la Lituanie en particulier ont enregistré des chiffres extrêmement négatifs, avec une baisse de 2 % de leur population rurale; elles étaient suivies par la Bulgarie (-1 %), tandis que le Portugal, l'Allemagne, la Roumanie et la Hongrie se situaient tous aux alentours de -0,5 %.

4.2.2 Les chiffres sont encore plus impressionnants lorsqu'on les analyse région par région (NUTS 3). Sur les 1 300 régions répertoriées, une centaine ont vu leur population baisser de 5 % (voire plus dans certains cas) sur la période 2007-2011. Elles se situent essentiellement dans les pays précités. La Bulgarie, la Lituanie et la Lettonie sont particulièrement concernées, avec un dépeuplement massif et généralisé. En Allemagne, le dépeuplement se concentre dans la partie orientale du pays et, au Portugal, il concerne essentiellement l'intérieur des terres.

4.2.3 Les statistiques montrent également que la répartition des populations au sein de l'UE est notablement déséquilibrée, ce qui entraîne d'énormes divergences entre les densités moyennes des différentes régions et entre les zones urbaines et les zones rurales. L'élément démographique le plus troublant est peut-être la densité de population étonnamment faible de certaines régions par rapport à ce qu'elle était il y a 50 ou 100 ans. Le dépeuplement doit être considéré comme la menace la plus sérieuse pesant sur les économies rurales, non seulement parce qu'il limite les possibilités de croissance, génère des problèmes environnementaux, met à mal les structures sociales et complique la fourniture de services publics, mais aussi parce qu'il pourrait remettre en question l'existence même des petites villes et des villages en tant que zones habitées.

4.2.4 Cette tendance se poursuit actuellement. La rapide expansion des villes grâce aux industries et aux services qui s'y implantent se fait au détriment de l'emploi dans les zones rurales. La restructuration des activités agricoles accroît encore l'exode rural. Les investissements dans les grands projets d'infrastructures peuvent également être une source de déplacements. Lorsque l'exode rural est supérieur à la croissance naturelle, le dépeuplement amène le nombre total d'habitants à un niveau critique et entraîne le vieillissement des structures démographiques.

4.2.5 Le dépeuplement des zones rurales a plusieurs types d'incidences sur l'environnement. Par exemple, lorsqu'une zone se dépeuple, un habitat dominant prend le pas sur la mosaïque diversifiée de paysages entretenus par l'homme. Cette «homogénéisation écologique» peut entraîner un déclin de la biodiversité au niveau local. Les autres types d'incidence sur l'environnement incluent la dégradation des sols résultant d'un mauvais entretien des terrasses dans les régions montagneuses, que l'on peut observer dans de vastes zones de l'Europe méditerranéenne et du Sud-Est.

4.2.6 D'autres préoccupations ont également été soulevées en lien avec le dépeuplement des zones rurales, concernant notamment la gestion des forêts et les risques d'incendies dans les régions méditerranéennes ainsi que des problèmes potentiels de sécurité le long des frontières extérieures de l'Union.

## 4.3 Le rôle de la société civile organisée

4.3.1 Le CESE a insisté sur le fait que «la **démocratie participative**, reconnue comme une composante des principes de fonctionnement démocratiques de l'Union, est une condition incontournable pour réaliser [un meilleur équilibre territorial au sein de l'Union]» <sup>(8)</sup>. La société civile organisée représentative aux niveaux régional et local devrait pouvoir participer de façon responsable et transparente à la définition et à la mise en œuvre des politiques et actions de la cohésion territoriale. Le principe de partenariat des Fonds structurels de l'UE devrait être appliqué efficacement et être élargi à d'autres domaines d'action ayant une incidence sur les zones rurales.

4.3.2 D'une part, les partenaires sociaux traditionnels et les organisations socioprofessionnelles ont un rôle majeur à jouer dans le traitement des déséquilibres territoriaux croissants en favorisant l'emploi et les entreprises qui améliorent les conditions de vie et de travail.

<sup>(7)</sup> Le développement rural dans l'annuaire des statistiques régionales, à partir de la page 238. Eurostat.

<sup>(8)</sup> JO C 228 du 22.9.2009, p. 123-129.

4.3.3 D'autre part, il existe un mouvement des communautés rurales qui prend de l'ampleur dans toute l'Europe. Dans certains pays, ce mouvement est un phénomène récent, alors que dans d'autres, il existe depuis de nombreuses années. (Les pionniers se trouvent essentiellement dans le Nord de l'Europe.) Au niveau national, ces mouvements s'organisent en fédérations et réseaux qui rassemblent tant les organisations socioprofessionnelles traditionnelles que de nouvelles initiatives de terrain. Ils donnent une voix aux habitants des zones rurales selon une approche ascendante, tout en promouvant les nouvelles entreprises et en organisant la production et les services locaux.

4.3.4 En novembre 2013, le CESE a accueilli ce que l'on a appelé le premier «Parlement rural européen»<sup>(9)</sup>, un forum pour les organisations nationales et européennes s'investissant dans les questions liées à la ruralité qui vise à renforcer le mouvement rural européen et à lui permettre de parler d'une seule voix. Il a pour principales missions d'influencer la politique rurale de l'Europe, d'améliorer le dialogue entre les responsables politiques et l'échelon local et d'assurer l'échange des bonnes pratiques.

4.3.5 En sa qualité de pont entre la société civile et les institutions, le CESE pourrait permettre aux habitants des zones rurales et aux organisations qui les représentent de jouer un rôle moteur dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques rurales. Il soutient donc l'idée de réunir sur une base récurrente, en partenariat avec lui, un Parlement rural européen, c'est-à-dire un forum rural européen élargi aux organisations socioprofessionnelles et aux partenaires sociaux, qui pourrait également servir de lien avec son groupe de liaison.

#### 4.4 *Analyse d'impact territorial*

4.4.1 Le CESE a proposé par le passé que la législation, les politiques et les programmes de l'Union soient analysés sous l'angle de leurs conséquences sur la cohésion territoriale. La Commission a une responsabilité particulière dans cette évaluation d'impact, qui devrait associer étroitement tous les acteurs concernés<sup>(10)</sup>.

4.4.2 Cette proposition a récemment été reprise par le Comité des régions, qui a demandé que «les politiques sectorielles examinent d'emblée la dimension territoriale de leurs mesures, au même titre que leurs retombées économiques, environnementales et sociales» et a encouragé «la coopération avec les collectivités locales et régionales afin de canaliser les consultations des acteurs intéressés et impactés»<sup>(11)</sup>.

4.4.3 La notion d'analyse d'impact existe déjà dans les différentes clauses horizontales du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 8 à 12). Celles-ci disposent que «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union» prend en compte les exigences liées à la dimension sociale, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à l'environnement, à la protection des consommateurs et à la lutte contre les discriminations.

4.4.4 Lorsqu'ils doivent prendre une décision, les responsables politiques devraient se poser cette question: quel est l'impact attendu de cet acte: amènera-t-il davantage de citoyens dans les villes ou les maintiendra-t-il dans les zones rurales? Les politiques qui améliorent ou pour le moins laissent inchangé l'équilibre territorial global seraient immédiatement approuvées. Toute décision nuisant à cet équilibre en renforçant la concentration urbaine devrait faire l'objet d'une évaluation d'impact prouvant que ses avantages l'emportent sur cet inconvénient.

4.4.5 L'impact territorial des politiques sectorielles, notamment dans les domaines des transports, des technologies de l'information et de la communication, de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture, du commerce, de la concurrence et de la recherche, devrait être évalué<sup>(12)</sup>.

4.4.6 Pour ce faire, la Commission devrait faire en sorte que la dimension territoriale de l'évaluation environnementale stratégique<sup>(13)</sup> et des lignes directrices concernant l'analyse d'impact soit dûment prise en considération. D'autres indicateurs quantitatifs et qualitatifs spécifiques doivent toutefois être élaborés également, non seulement sur le plan socio-économique et environnemental, mais aussi sous d'autres aspects plus difficiles à mesurer, tels que la perte de compétences traditionnelles.

### 5. Observations particulières

5.1 Un développement territorial équilibré implique une utilisation plus régulière et plus durable des ressources naturelles, qui aura des effets économiques positifs grâce à la réduction des encombrements et à la diminution des coûts. Dans les zones rurales, la prospérité dépendra de la capacité à mobiliser les citoyens et les ressources locales tout en renforçant les facteurs liés à la localisation qui rendent les conditions de vie et les conditions économiques plus attractives pour les personnes et les entreprises. Les déséconomies et les externalités négatives des agglomérations urbaines s'opposent à la perspective d'une bonne qualité de vie pour tous.

<sup>(9)</sup> Le Parlement rural européen s'inspire du parlement rural suédois qui existe depuis plus de vingt ans. Il s'agit d'un forum bisannuel composé d'une part d'organisations rurales nationales, représentant le secteur socioprofessionnel ou d'autres secteurs, et d'autre part d'associations locales.

<sup>(10)</sup> JO C 228 du 22.9.2009, p. 123-129.

<sup>(11)</sup> JO C 280 du 27.9.2013, p. 13-18.

<sup>(12)</sup> JO C 376 du 22.12.2011, p. 15-18.

<sup>(13)</sup> JO L 197 du 21.7.2001, p. 30-37.

5.2 De nombreuses zones rurales au potentiel de développement inexploité coexistent avec des zones urbaines et périurbaines surexploitées. Dans les zones reculées à l'écart des grands centres urbains, les petites villes et les villes de taille moyenne jouent un rôle essentiel dans la fourniture d'un accès aux services, faisant en sorte que ces régions restent des lieux de vie attractifs. Il sera capital de maintenir ces centres ruraux pour faire face à la disparition de certains services et à l'afflux d'habitants des petits villages environnants, pour autant que des transports publics efficaces soient organisés.

5.3 À elles seules, les forces du marché ne peuvent fournir les incitations qui permettraient d'inverser la tendance actuelle. Des mesures politiques fortes doivent donc être prises de toute urgence à tous les niveaux pour faire face aux conséquences économiques et sociales du dépeuplement et rendre les zones rurales attractives pour les citoyens et les entreprises. Une batterie équilibrée de mesures incitatives est nécessaire pour stimuler les investissements, l'innovation et la connaissance, et pour maintenir et créer des possibilités de vivre et de travailler dans les zones rurales. Il convient de mettre l'accent sur l'emploi, les infrastructures et les services, en s'appuyant sur des politiques intégrées de développement rural à tous les niveaux (européen, national et régional).

5.4 Il faut exploiter pleinement l'ensemble des programmes de l'UE, et notamment la politique de cohésion et ses instruments de développement rural et local, tels que le programme Leader et le développement local mené par les acteurs locaux. Les États membres doivent allouer des ressources financières aux régions les plus touchées par le dépeuplement.

5.5 Les règles de concurrence devraient être adaptées en conséquence pour permettre les exemptions nécessaires. Si les changements proposés ont une incidence sur la charge salariale, ils doivent être traités dans le cadre du dialogue social ordinaire entre les partenaires sociaux.

5.6 La traduction concrète la plus importante de la cohésion territoriale est la garantie de l'égalité d'accès aux services d'intérêt général pour tous les citoyens européens, quel que soit leur lieu de vie ou de travail. Pour réduire les disparités géographiques, il est nécessaire d'investir dans des infrastructures prenant la forme de liaisons efficaces dans le domaine des transports, des communications (y compris le très haut débit) et de l'énergie de façon à développer les régions les plus fragiles et les plus isolées.

5.7 Les conditions de vie des personnes habitant dans les zones rurales, y compris les plus désavantagées, doivent être améliorées au moyen d'une offre de services appropriée concernant aussi bien les services commerciaux que les services sociaux d'intérêt général. Cet élément est une autre condition indispensable à la réduction des déséquilibres territoriaux. Des investissements dans des centres de santé, d'éducation et de soins de différents types, mais aussi dans les activités culturelles et autres activités de loisirs, rendront les zones rurales attractives non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les entreprises.

5.8 L'exploitation des ressources endogènes passe également par la création de chaînes d'approvisionnement courtes qui bénéficient économiquement, socialement et culturellement non seulement aux agriculteurs, mais aussi aux autres entreprises, aux consommateurs et aux zones rurales en général. Les secteurs de l'alimentation et de l'énergie en sont de bons exemples. Il y a lieu de promouvoir de tels modèles de production dès lors que les grands distributeurs transnationaux ne s'approvisionnent que très rarement auprès des producteurs locaux, même lorsque des fournisseurs parfaitement organisés peuvent garantir un approvisionnement fiable.

5.9 Il est primordial de créer de l'emploi, et le droit à l'éducation et à la formation doit être garanti dans la pratique. Le recours à la formation professionnelle pour «adapter la main-d'œuvre aux besoins du nouveau modèle de production»<sup>(14)</sup> s'impose de toute urgence. Une priorité de premier plan doit être de réduire le flux de jeunes qui quittent les zones rurales — et notamment des jeunes femmes, qui sont plus enclines à partir. La société trouverait avantage à ce que l'on crée des emplois qui permettraient aux jeunes ménages de mettre à profit l'environnement naturel de la campagne en tant qu'endroit approprié pour élever leurs enfants. Le CESE a déjà préconisé par le passé l'adoption de mesures vigoureuses pour libérer le potentiel des femmes en tant que travailleuses et chefs d'entreprise, en leur permettant de devenir des moteurs de développement et d'innovation et en leur donnant accès aux connaissances et aux technologies nécessaires<sup>(15)</sup>.

5.10 Des emplois de qualité dans des secteurs de pointe et créatifs pourraient poser les fondements d'un cercle vertueux en attirant non seulement des activités économiques, mais aussi des initiatives culturelles et d'autres types de services qui pourraient renforcer l'attrait des zones rurales pour les jeunes et les dissuader de s'établir ailleurs.

<sup>(14)</sup> JO C 347 du 18.12.2010, p. 41-47.

<sup>(15)</sup> JO C 299 du 4.10.2012, p.29-33.

5.11 Des mesures radicales de diversification et de décentralisation <sup>(16)</sup> sont nécessaires pour créer de nouveaux emplois dans les zones rurales qui souffrent le plus du dépeuplement. Il y a donc lieu de mettre en œuvre pour ces zones des programmes assortis d'un financement spécifique. Les expériences positives des zones rurales qui ont relevé avec succès le défi du dépeuplement et restent attractives pour les citoyens et les entreprises devraient être diffusées.

5.12 Le marché intérieur et le droit à la libre circulation permettent aux agriculteurs d'entamer des activités agricoles dans d'autres États membres où les perspectives sont meilleures que dans leur pays d'origine; l'installation d'agriculteurs néerlandais en Roumanie en est un bon exemple. Ces possibilités de mobilité et l'acquisition de terres ne devraient toutefois pas se faire au détriment des petits propriétaires et des systèmes d'exploitation existants.

5.13 Le CESE a plaidé en faveur de l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants dans les zones rurales par l'application de normes minimales concernant les conditions de vie et de travail, en associant également les partenaires sociaux à ce processus <sup>(17)</sup>. Un processus d'intégration soutenu par des mesures d'accompagnement empêchant effectivement toute ségrégation pourrait être une occasion de faire des migrants en situation régulière une source de développement rural.

Bruxelles, le 26 février 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

---

<sup>(16)</sup> Le nouveau centre de données de Portugal Telecom, installé près de Covilhã, dans la région montagneuse de la Serra da Estrela, est un parfait exemple de décentralisation.

<sup>(17)</sup> JO C 120 du 16.5.2008, p. 25.

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La production intégrée dans l'Union européenne» (avis d'initiative)**

(2014/C 214/02)

Rapporteur: **M. Pedro NARRO**

Le 12 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 production intégrée dans l'Union européenne*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour, 6 voix contre et 9 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1 La production intégrée constitue un exemple concret de la manière dont l'activité agricole opère en tenant compte de l'ensemble des aspects économiques, écologiques et sociaux du développement durable. Le CESE souhaite que l'on développe les modèles de production alimentaire qui privilégient l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et le respect de normes environnementales élevées.

1.2 Le CESE défend l'idée que l'activité agricole doit chercher à trouver un équilibre entre la protection de l'environnement, la rentabilité et les besoins sociaux. L'agriculture durable est une des exigences de base de la société civile; elle peut être atteinte en utilisant différents modèles productifs. L'existence de la production intégrée est la manifestation de l'intérêt que montrent les agriculteurs européens à se conformer davantage encore aux normes d'une production durable.

1.3 Dans la transposition nationale de la nouvelle politique agricole commune, les États membres doivent veiller à allouer de nouvelles incitations à la production intégrée à travers les plans de développement rural, et à favoriser l'intégration de ce mode de production dans les nouveaux systèmes d'équivalences qui seront fixés dans le cadre de ce qu'on appelle le «paiement vert».

1.4 Le CESE invite la Commission européenne à mener une analyse détaillée sur la situation de la production intégrée dans les différents pays de l'UE. L'hétérogénéité des réglementations, la mise en place de systèmes privés de certification et les disparités qui existent non seulement entre pays, mais aussi entre régions, ne favorisent pas le développement de ce modèle de production. Il est souhaitable que la Commission élabore une communication sur la production intégrée, car un tel document serait à même d'apporter, à l'échelle de l'Union, de nouveaux éléments d'appréciation sur l'étendue de la production intégrée en Europe.

1.5 Pour que le système soit doté d'une cohérence et d'une certaine harmonisation, il serait opportun de lancer un débat à l'échelle européenne sur la possibilité d'établir des normes minimales de l'Union. Ces orientations communautaires contribueraient à mieux promouvoir le modèle de production intégrée auprès des agriculteurs et des consommateurs et devraient s'appuyer sur les instruments d'une politique européenne de promotion, qui fait actuellement l'objet d'un examen.

1.6 Le CESE constate qu'il existe un déficit d'information pour le consommateur et qu'il est nécessaire de lui faire mieux percevoir ce qu'est la réalité d'une exploitation agricole. L'existence de multiples labels de qualité est source de confusion pour le destinataire final des produits, ce pourquoi il est nécessaire d'intensifier les efforts visant à rapprocher le citoyen des produits agricoles qui respectent des normes économiques, sociales et environnementales élevées.

1.7 Afin de développer la production intégrée, il est nécessaire de faire davantage d'efforts en matière de recherche, de formation technique, de promotion d'initiatives collectives et, bien évidemment, de communication auprès des consommateurs et du secteur agricole, lesquels méconnaissent les avantages potentiels que revêt un modèle de production capable d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles d'une manière qui soit à la fois professionnelle et en cohérence avec les nécessités de l'environnement.

1.8 Le CESE est favorable à ce que le système de production intégrée en Europe ait un caractère volontaire. Même si de nombreux éléments de la production intégrée deviennent obligatoires, seul un système volontaire sera à même d'améliorer la conscience environnementale des agriculteurs et la rentabilité de leurs exploitations.

## 2. Introduction

2.1 Dans ses avis antérieurs, le CESE a abordé les principaux défis que la société européenne doit affronter en matière de production alimentaire: la sécurité des approvisionnements, la recherche et l'innovation agricoles, le changement climatique, la diminution des ressources naturelles ou encore la nécessité de préserver la biodiversité. Aussi est-il pertinent d'analyser un modèle de production qui répond aux attentes tant des agriculteurs que des consommateurs: la production intégrée.

2.2 Dans son état actuel, l'agriculture offre de nouvelles possibilités et avancées technologiques qui peuvent améliorer sa contribution à l'environnement tout en étant avantageuses pour l'agriculteur, lequel peut grâce à elles améliorer la gestion et la rentabilité de son exploitation. L'agriculture est confrontée au défi majeur d'avoir à fournir des aliments sains à une population mondiale qui comptera plus de 9 milliards d'habitants en 2050.

2.3 L'activité agricole qui est en train de se développer dans ce domaine recèle une complexité et des difficultés qui exigent des agriculteurs qu'ils soient mieux préparés et aient des connaissances techniques et environnementales qui leur permettent de contribuer à la préservation de l'environnement, à la transparence du mode de production et à la sécurité alimentaire. L'agriculture est un secteur stratégique qui exige que les besoins économiques, sociaux et environnementaux soient pris en considération de manière cohérente et coordonnée.

2.4 Les surfaces agricoles et forestières occupent 80 % du territoire de l'UE. Dans la mesure où les agriculteurs exploitent les ressources naturelles, ils assument une responsabilité s'agissant de la préservation et de l'utilisation durable de celles-ci. Cet objectif, partagé par les agriculteurs et les consommateurs, peut être atteint grâce à l'innovation et à la recherche, par le développement de nouvelles techniques de production intégrée qui permettent une utilisation plus rationnelle des ressources.

2.5 Le modèle de production intégrée est une forme d'agriculture durable dont l'objectif est d'améliorer la rentabilité de l'activité agricole tout en respectant des normes sociales et environnementales élevées. Dans tous les cas, elle doit être un instrument qui contribue, de manière pédagogique, à expliquer aux consommateurs qu'il existe une nouvelle relation entre l'environnement et la production d'aliments. Il convient que le secteur de la distribution appuie et reconnaisse ce modèle de production. Et il est essentiel que la production intégrée suscite un intérêt commercial qui la mette en valeur.

2.6 L'efficacité du système demeure, dans bien des cas, affaiblie par un processus de certification complexe, qui est de plus excessivement coûteux dans certains pays.

## 3. Le concept de production intégrée

3.1 L'Organisation internationale de lutte biologique contre les animaux et les plantes nuisibles (OILB) définit la production intégrée comme un système agricole de production d'aliments qui optimise l'utilisation des ressources naturelles et leurs mécanismes de régulation en garantissant le caractère viable et durable de l'agriculture sur le long terme. Cette forme d'agriculture sélectionne soigneusement les méthodes biologiques, les techniques de culture et les processus chimiques utilisés, en cherchant à trouver un équilibre entre la protection de l'environnement, la rentabilité et les besoins sociaux.

3.2 Nous nous référons en substance à un modèle volontaire fondé sur l'application pratique et continue (par un transfert de connaissances et d'expériences entre les services techniques, l'agriculteur et l'exploitation elle-même) d'outils novateurs et technologiques qui, utilisés efficacement, permettent d'atteindre les normes de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement attendues par la société actuelle.

3.3 Le concept de «production intégrée» est fréquemment utilisé comme synonyme d'«agriculture intégrée», et de nombreux pays utilisent indifféremment l'un ou l'autre terme. Toutefois, bien qu'il s'agisse de systèmes parallèles présentant beaucoup d'éléments communs, ce sont deux réalités distinctes, deux modèles différenciés que l'agriculteur peut choisir. La production intégrée correspond à une vision sectorielle, avec des différences de réglementation suivant les produits, tandis que l'agriculture intégrée se réfère à la gestion globale d'une exploitation.

3.4 La production intégrée comprend des aspects écologiques, éthiques et sociaux en matière de production agricole, ainsi que des dimensions de qualité et de sécurité des aliments. Elle est considérée à l'heure actuelle comme l'une des normes de production alimentaire les plus élevées au monde. L'ensemble des orientations utilisées dans la production intégrée et les outils correspondants ont montré leur utilité et servi de source d'inspiration pour les organisations d'agriculteurs qui cherchent à produire des aliments de qualité selon des normes environnementales et sociales élevées.

3.5 Outre les objectifs susmentionnés, la production intégrée promeut également une meilleure articulation du secteur agricole par l'intégration de services techniques de conseils d'experts, chargés de planifier les activités agricoles que doivent réaliser les producteurs sur leurs exploitations conformément à la méthodologie prévue par les réglementations en matière de production intégrée. Il s'agit d'appliquer concrètement et de manière continue des concepts généraux comme l'innovation et la technologie.

3.6 La production intégrée concilie méthodes traditionnelles et technologie moderne. Elle tient compte des connaissances et techniques les plus récentes, grâce à un processus continu et dynamique de révision et d'évaluation. L'exemple qui peut être donné à cet égard est celui de l'agriculture de précision qui, par le recours à la technologie GPS la plus avancée, permet à l'agriculteur d'économiser de l'argent et de réduire la pollution en épandant moins d'engrais et de pesticides. Avant que l'agriculteur ne décide du moment, du mode et du lieu de production, il est procédé à des analyses préliminaires concernant les conditions (sols, climat, eau, substances nutritives, etc.).

3.7 La production intégrée facilite le transfert rapide de connaissances entre les producteurs agricoles, les consultants techniques et les pouvoirs publics, en limitant la portée de certains risques spécifiques dans la gestion de l'exploitation.

3.8 Ce modèle de production procure aux consommateurs davantage de qualité et de sécurité, en leur donnant confiance dans les produits qu'ils vont acheter et consommer; il s'agit d'optimiser le respect de la flore et de la faune par le recours à des méthodes moins agressives, en préservant la diversité biologique par une gestion appropriée des ressources naturelles.

3.9 Pour ce qui est des agriculteurs, ce système peut diminuer leurs coûts de production et améliorer la gestion de leurs exploitations, en la modernisant. Ainsi, il est possible d'obtenir une meilleure rentabilité par la valorisation des produits, ainsi qu'une meilleure qualité de vie en milieu rural et le maintien — indispensable — de la population dans les zones rurales.

3.10 La production intégrée est sans aucun doute un élément clé pour appliquer le concept d'agriculture durable, et peut servir de point de référence vers lequel orienter le modèle agricole de l'UE.

#### 4. La production intégrée dans l'UE

4.1 À l'heure actuelle, à la différence des régimes concernant les produits biologiques ou du commerce équitable, il n'existe pas de cadre juridique européen sur la production intégrée, ni de lignes directrices de l'UE qui orienteraient ce modèle de production à caractère volontaire.

4.2 Cependant, les initiatives publiques dans le domaine de la production intégrée se sont multipliées ces dernières années, avec dans certains cas la création d'un encadrement au niveau national ou régional (au Portugal, en France, au Royaume-Uni, en Belgique ou en Espagne). Dans d'autres cas, il s'est agi d'initiatives privées sous l'égide de la grande distribution<sup>(1)</sup>. Cette situation hétérogène a entraîné des distorsions quant à la définition, aux objectifs et au développement de la production intégrée.

4.3 C'est dans ce contexte que l'Initiative européenne pour le développement durable en agriculture (EISA) a vu le jour en 2001, avec pour objectif de promouvoir et de défendre un certain nombre de principes cohérents de la production intégrée à l'échelle de l'UE. Une des premières missions de cette organisation a été de créer un code européen de la production intégrée<sup>(2)</sup>, lequel a été utilisé par la FAO pour définir des pratiques durables en agriculture. En 2002, l'Assemblée des régions européennes fruitières, légumières et horticoles (AREFLH) s'est déclarée en faveur d'une réglementation européenne en la matière, avant de publier, en avril 2013, le guide des pratiques européennes en matière de production intégrée<sup>(3)</sup>.

4.4 Comme c'est le cas pour les autres modèles de production, les produits issus du système de production intégrée peuvent obtenir un label de garantie, moyennant un contrôle et une certification par des organismes de certification accrédités. Ce label de garantie peut être utilisé par les produits qui remplissent les normes générales et les normes techniques spécifiques à chaque culture. Dans certains cas (Danemark, Pays-Bas), la certification n'est pas obtenue pour un produit spécifique, mais pour l'ensemble de l'exploitation qui pratique ce modèle de production. Jusqu'à présent, les labels de qualité de niveau national et de niveau régional coexistent.

<sup>(1)</sup> EUREP-GAP, QS, QSGAP, BRC, *Nature's choice*, entre autres.

<sup>(2)</sup> A Common Codex of Integrated Farming. L'EISA a publié en 2006 et mis à jour en 2012 son dispositif européen de l'agriculture raisonnée.

<sup>(3)</sup> [www.areflh.org](http://www.areflh.org).

## 5. Problématiques clés de la production intégrée

À l'heure actuelle, il existe des doutes, des questions et des interrogations sur le rôle que joue ce modèle de production dans l'agriculture européenne. Le CESE juge nécessaire de clarifier certains des éléments les plus controversés, lesquels, en raison d'une méconnaissance ou d'informations biaisées, pourraient créer encore davantage de confusion auprès des citoyens.

### 5.1 *La relation entre agriculture conventionnelle et agriculture intégrée*

5.1.1 Les modèles d'agriculture conventionnelle, biologique et intégrée sont légitimes, présentent des différences et des similitudes et constituent, dans tous les cas, des options respectables en matière de production alimentaire.

5.1.2 L'agriculture conventionnelle comprend certaines des pratiques ou techniques utilisées par l'agriculture intégrée. De fait, l'obligation que prévoit la directive relative à l'utilisation durable des pesticides<sup>(4)</sup> de recourir, à compter de 2014, à la «lutte intégrée contre les ennemis des cultures» est un nouvel élément qui rapproche ces deux modèles de production. La production intégrée est le modèle vers lequel, peu à peu, se dirige l'agriculture conventionnelle. Il s'agit d'une influence positive qui doit être maintenue.

5.1.3 Toutefois, la production intégrée apporte dans tous les cas une importante valeur ajoutée, qui est fondée sur la décision volontaire du producteur de se conformer à un modèle exigeant une rigoureuse certification, basée sur des contrôles stricts exigeant l'avis de techniciens hautement qualifiés, une formation personnalisée, des objectifs en matière d'efficacité énergétique et de réduction des fuites de carbone, l'utilisation de systèmes technologiques pour la gestion des risques, la fertilisation, l'élagage, l'aménagement des sols, etc.

5.1.4 À l'heure actuelle, beaucoup d'agriculteurs se tournent vers la production intégrée dans l'optique d'optimiser la capacité de production de leur exploitation tout en augmentant la fertilité des sols, en éliminant ou en réduisant les résidus de pesticides et en améliorant la santé des cultures<sup>(5)</sup>.

5.1.5 L'agriculture conventionnelle et l'agriculture biologique sont réglementées au niveau européen, cette dernière étant même protégée par un label de qualité. Au contraire, l'agriculture intégrée est exclusivement réglementée au niveau national ou régional, générant de grandes disparités et une confusion législative croissante.

5.1.6 L'importance croissante de l'agriculture intégrée justifie que des efforts supplémentaires soient déployés pour informer efficacement les citoyens européens sur ce modèle d'agriculture.

### 5.2 *Le rôle de l'UE dans le développement de la production intégrée*

5.2.1 Il conviendrait que l'UE mène une analyse détaillée de la situation de la production intégrée en Europe, afin d'avoir un état des lieux et une idée de son développement potentiel. Parmi les mécanismes dont dispose l'UE, le plus approprié serait en l'occurrence que la Commission élabore une communication pour étudier les enjeux de ce modèle de production et le rôle de l'UE à cet égard.

5.2.2 L'hétérogénéité des réglementations nationales et régionales en matière de production intégrée nous conduit à nous interroger sur l'opportunité de procéder, à l'échelle européenne, à une harmonisation, d'une manière ou d'une autre, de la législation existante. À l'heure actuelle, l'UE concentre l'aide apportée à la production intégrée par le canal des plans de développement rural et des programmes opérationnels des OCM, tels ceux des fruits et légumes. La nouvelle PAC sera fondée sur la durabilité. Ainsi, il est logique que la production intégrée contribue à la coordination concrète du nouveau système de paiement vert, à travers les actes délégués. Le nouveau partenariat européen pour l'innovation est également susceptible d'ouvrir de nouvelles perspectives pour ce modèle de production<sup>(6)</sup>.

5.2.3 Par le passé, les systèmes d'agriculture biologique ou de commerce équitable ont fait l'objet d'un débat similaire quant à l'opportunité de légiférer. Beaucoup de labels de qualité attestant que les produits sont issus de la production intégrée coexistent au niveau régional ou national, raison pour laquelle un débat est ouvert sur l'opportunité de créer un nouveau label au niveau de l'UE ou de simplifier le paysage existant. Au préalable, il convient que l'UE améliore la communication à l'endroit des citoyens concernant les labels existants destinés à mettre en valeur la qualité ou l'origine du produit.

<sup>(4)</sup> Directive 2009/128 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides.

<sup>(5)</sup> En Espagne, d'après les plans de développement rural, la plupart des bénéficiaires sont des agriculteurs exploitant une superficie inférieure à 10 hectares, principalement dans des zones présentant des handicaps spécifiques.

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm).

5.2.4 Le secteur de la production intégrée est varié et hétérogène, mais il est unanimement demandé qu'il soit réglementé par des lignes directrices minimales au niveau de l'UE, afin de gagner en cohérence et en reconnaissance.

### 5.3 *À la recherche d'une meilleure communication entre consommateurs et agriculteurs*

5.3.1 La production intégrée est actuellement en plein essor: les agriculteurs qui acceptent d'améliorer leur rentabilité moyennant une amélioration de la contribution de l'agriculture à la préservation de l'environnement et des ressources naturelles sont toujours plus nombreux. Mais malgré cet intérêt croissant du secteur agricole, l'on observe que le grand public méconnaît ce qu'est la production intégrée et ce qu'elle peut apporter à un modèle d'agriculture durable.

5.3.2 Le CESE observe des insuffisances dans la diffusion de ce modèle de production et invite à renforcer la formation des agriculteurs et à encourager les producteurs à mettre en place des initiatives collectives pour sauvegarder l'environnement. L'agriculteur doit offrir aux consommateurs la plus grande transparence possible sur ses modes de production et s'efforcer de montrer comment l'innovation peut se mettre au service de l'agriculture durable. De nombreux pays de l'UE réalisent des initiatives visant à rapprocher le consommateur de ce qu'est la réalité d'une exploitation agricole et à améliorer sa connaissance de cette activité essentielle qu'est la production d'aliments.

### 5.4 *Vers une nouvelle norme de production?*

5.4.1 La lutte intégrée contre les ennemis des cultures est un volet de la production intégrée dont l'application sera obligatoire à compter de 2014, comme le prévoit l'article 14 de la directive 2009/128 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Cette obligation faite à tous les agriculteurs constitue un pas très important vers le développement de la production intégrée dans l'UE et suppose une nouvelle norme de production européenne en matière de lutte contre les ennemis des cultures.

5.4.2 Si certains éléments classiques de la production intégrée deviennent peu à peu des pratiques obligatoires pour les agriculteurs, cela ne doit pas modifier le caractère volontaire du système de production intégrée, lequel permet une incorporation progressive des agriculteurs en fonction des conditions qui sont les leurs sur le plan économique, environnemental ou géographique. La décision que prend un agriculteur de passer à la production intégrée entraîne des changements importants dans sa manière de gérer l'exploitation, et surtout un fort investissement en matière d'assistance technique, de formation, de contrôles, de matériel et de produits spécifiques.

Bruxelles, le 26 février 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis de la section spécialisée «Relations extérieures» sur le thème «Les relations UE-Maroc» (avis d'initiative)**

(2014/C 214/03)

Rapporteur: **Pedro NARRO**

Co-rapporteur: **Juan MORENO**

Lors de sa session plénière de 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:

*«Les relations commerciales UE-Maroc».*

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 février 2014.

Lors de sa 496<sup>ème</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 179 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Conclusions

1.1 Le CESE constate l'approfondissement des relations commerciales entre l'UE et le Maroc. Toutefois, il demande que la société civile soit davantage associée à la conception et à la mise en œuvre des accords et plaide en faveur d'une intégration réelle et approfondie du développement durable.

1.2 Le CESE prend acte des craintes exprimées au Maroc que la conclusion de nouveaux accords commerciaux avec l'UE dégrade davantage la balance commerciale de ce pays. L'UE doit répondre au scepticisme croissant de la société civile marocaine en adoptant une stratégie commerciale qui, non seulement encourage l'échange de marchandises, mais permette aussi de créer des emplois décents et qualifiés, d'encourager le tissu associatif, de consolider les droits des travailleurs<sup>(1)</sup> et de garantir le respect de l'environnement.

1.3 Afin d'assurer le respect des normes du développement durable à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange complet et approfondi, le CESE encourage la DG Commerce de la Commission européenne à insister sur l'inclusion dans l'accord d'un chapitre sur le développement durable, qui comporte des mécanismes de suivi par la société civile.

1.4 L'UE ne pourra tirer pleinement parti du potentiel d'un nouveau cadre commercial avec le Maroc que si des progrès sont accomplis pour protéger les investissements et garantir la sécurité juridique des investisseurs. Le CESE signale que le nouveau mécanisme de résolution des différends commerciaux constitue un atout pour instaurer un climat d'affaires plus propice.

1.5 Le CESE insiste cependant sur le fait que le suivi du chapitre sur le développement durable de l'accord de libre-échange complet et approfondi par la société civile devrait être coordonné respectivement par le Conseil économique, social et environnemental du Maroc et le Comité économique et social européen, étant donné leur représentativité et l'expertise dont ils disposent pour mener un tel suivi.

1.6 L'UE et le Maroc doivent tenter de maximiser le potentiel d'un tel accord en élevant les niveaux d'investissement dans tous les domaines de la formation et dans la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'égalité entre les sexes, et ce dans les meilleurs délais. Les besoins des jeunes, des femmes et des personnes provenant des régions les plus défavorisées doivent être pris en compte en priorité. Le CESE considère que les programmes de soutien financier de l'UE doivent contribuer à faire progresser les avancées en matière des droits de l'homme, des droits du travail et de la législation en faveur de l'égalité entre les sexes.

1.7 La mise en œuvre du partenariat de mobilité UE-Maroc ouvrira de nouvelles perspectives de développement dans les régions plus vulnérables s'il bénéficie d'un soutien financier solide pour renforcer les capacités et les instruments juridiques et opérationnels. La gestion des flux migratoires et de la libre circulation des personnes peut être améliorée grâce à une participation plus active des organisations de la société civile.

---

<sup>(1)</sup> Conformément aux dispositions de l'Organisation mondiale du travail (OIT).

1.8 Le Maroc mise sur l'agriculture comme l'un des principaux moteurs de son économie. Les nouvelles possibilités qu'offre le marché européen à l'agriculture marocaine ne doivent pas conduire le pays à dépendre de l'importation des matières premières, nuire à la biodiversité ni faire disparaître l'agriculture familiale<sup>(2)</sup>. Le Maroc et l'UE doivent coopérer pour garantir la sécurité alimentaire.

1.9 Il y a lieu d'inclure dans les négociations en cours en vue d'un accord de libre-échange complet et approfondi le rapprochement de la législation marocaine de l'acquis communautaire. Ce processus sera complexe et nécessitera une coopération étroite et suivie assortie de délais réalistes sur des sujets aussi importants que la propriété intellectuelle ou les normes sanitaires ou phytosanitaires.

1.10 Le CESE demande que les acteurs économiques et sociaux du Maroc et de l'UE participent plus activement à la conception, au suivi et à la mise en œuvre des accords commerciaux. Dans ce cadre, le CESE propose de créer un comité consultatif mixte composé du Conseil économique, social et environnemental du Maroc et du CESE, sur la base de l'article 85 de l'Accord d'association afin de permettre à la société civile organisée de suivre l'incidence de tous les accords entre l'UE et le Maroc, y compris l'impact total des accords commerciaux entre l'UE et le Maroc. Par ailleurs, il convient de renforcer les relations directes entre des organisations similaires du Maroc et de l'UE, et de soutenir leurs initiatives sur le plan du dialogue social entre travailleurs et employeurs dans d'autres domaines.

## 2. Introduction

2.1 L'UE et le Maroc entretiennent des relations bilatérales fortes qui ont permis de conclure des accords importants fondés essentiellement sur les relations commerciales. Principal partenaire commercial du Maroc, l'UE a également misé sur ce pays en tant que partenaire stratégique prioritaire pour le développement de la démocratie et de la prospérité dans la région méditerranéenne.

2.2 Traditionnellement, les relations commerciales entre l'UE et le Maroc se sont caractérisées par des négociations intenses voire parfois problématiques concernant l'accès au marché et la libéralisation progressive des tarifs douaniers. L'agriculture a souvent été au cœur des débats, mais à l'heure actuelle, avec la libéralisation quasi totale du volet agricole, l'on a opté pour une dynamique plus vaste à travers de nouveaux instruments, afin d'améliorer globalement l'environnement commercial.

2.3 Le Maroc s'est engagé dans un processus complexe visant à se rapprocher de l'acquis communautaire. Cet effort devrait permettre de mieux tirer parti des instruments qu'offre la nouvelle politique européenne de voisinage et d'atteindre un taux d'intégration plus important. Le royaume du Maroc demeure la principale cible des fonds européens en matière de coopération technique et financière.

2.4 La réponse de l'UE au Printemps arabe s'est centrée sur la promotion des relations commerciales avec quatre pays de la Méditerranée: l'Égypte, la Tunisie, la Jordanie et le Maroc. L'UE a accéléré le processus de négociation avec le Maroc et d'autres partenaires méditerranéens et a également réorienté sa lecture des réalités politiques et sociales de la région et révisé en profondeur sa stratégie politique pour l'ensemble de la région méditerranéenne.

2.5 Pour sa part, le Maroc a engagé un ensemble de réformes qui ont débouché sur une nouvelle constitution visant à s'adapter aux changements survenus dans la région méditerranéenne et à respecter les conditions imposées par l'UE pour progresser dans la voie de l'intégration. Néanmoins, le CESE considère que les défis restent considérables et nécessiteront une action cohérente et à long terme.

2.6 Dans le cadre de cette nouvelle approche commerciale, il est essentiel de réfléchir à la manière de garantir la participation effective de la société civile de l'UE et du Maroc à la conception et à la mise en œuvre des accords commerciaux, conformément au principe d'association de la société civile présent dans d'autres accords commerciaux récemment conclus par l'UE. Cette réflexion conjointe doit aussi aborder l'intégration des préoccupations sociales et environnementales d'une société de plus en plus favorable à ce que la question de la viabilité soit la ligne directrice de futurs accords commerciaux.

---

<sup>(2)</sup> Voir la définition de l'agriculture familiale de la FAO. [www.fao.org/family-farming-2014](http://www.fao.org/family-farming-2014).

### 3. Les relations commerciales UE-Maroc: un long parcours

3.1 Loin derrière arrivent de grandes puissances comme les États-Unis et la Chine, qui ont réalisé, ces dernières années, des efforts pour renforcer les relations commerciales avec un partenaire méditerranéen.

3.2 Le Maroc est une économie de services qui a consenti, ces dernières années, des efforts considérables en faveur de la diversification sectorielle. La plupart des échanges commerciaux UE-Maroc portent sur le secteur des produits transformés, des équipements de transport et des machines, de l'alimentation et de matières chimiques. Le potentiel de l'économie marocaine est très élevé; toutefois, au cours de l'année écoulée, l'on a constaté une diminution de la croissance économique.

3.3 Au sein de l'UE, le partenaire commercial le plus important est la France, suivie de près par l'Espagne et le Royaume-Uni, dont les investissements se concentrent essentiellement sur les secteurs du tourisme, des services, de la banque et des transports. Si la crise économique internationale n'a pas eu de trop fortes répercussions au Maroc, ce pays commence néanmoins à subir les dommages collatéraux d'un contexte économique incertain, qui se manifeste dans des secteurs comme le tourisme, les transports ou les transferts de fonds des émigrés. La pauvreté et le chômage généralisés sont à l'origine des problèmes économiques, migratoires et de sécurité dans la région. La décélération de l'économie européenne a aussi un impact sur cette situation.

3.4 Au cours de la dernière décennie, les liens commerciaux se sont consolidés grâce à l'entrée en vigueur de l'accord d'association en 2000 et à l'adoption du plan d'action en juillet 2005 qui fait partie intégrante de la politique européenne de voisinage. Le statut avancé accordé en 2008 a donné lieu à une nouvelle phase d'association plus ambitieuse et vaste. Un nouveau mécanisme de résolution des différends commerciaux est entré en vigueur en 2012. La même année, l'agriculture et la pêche ont fait l'objet d'accords commerciaux controversés. En 2013, l'UE a entamé des négociations avec le Maroc sur un accord relatif à la protection mutuelle des indications géographiques, que les parties espèrent conclure avant 2014.

### 4. Le Printemps arabe et le développement d'une nouvelle optique commerciale

4.1 Le Printemps arabe a réactivé les efforts de l'Union européenne pour redéfinir son rôle dans la région par le biais d'une profonde révision de ses actions, instruments et relations. L'UE a adopté de nouveaux instruments pour tenter d'atteindre, grâce à une réponse rapide et coordonnée, une zone de paix et de prospérité dans la région méditerranéenne, au moyen d'une libéralisation équilibrée et progressive du commerce.

4.2 En mai 2012, la Commission a publié, dans le cadre d'une nouvelle politique européenne de voisinage, une feuille de route sur la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage.

4.3 Encourager les relations commerciales avec les partenaires de la Méditerranée et, en particulier, avec le Maroc, est devenu un objectif important pour l'UE dans le cadre de cette nouvelle stratégie qui vise à dépasser un contexte politique et économique chargé d'incertitudes.

4.4 Le 1<sup>er</sup> mars 2013, l'UE a engagé l'ouverture formelle du processus de négociation avec le Maroc d'un nouvel accord de libéralisation commerciale, ambitieux et profond. L'objectif est, comme cela a déjà été démontré dans des accords similaires négociés (mais pas encore finalisés) avec les voisins du Partenariat oriental de l'UE, notamment l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, d'«aller au-delà des frontières» afin d'assurer une plus grande cohérence entre les réglementations respectives de l'UE et de certains pays voisins. Il s'agit d'élargir les questions traditionnelles liées au commerce et d'aborder des thèmes fondamentaux pour améliorer l'environnement commercial dans son ensemble (protection des investissements, achats publics, services...), faire en sorte que le Maroc se rapproche des règles en vigueur dans le marché intérieur européen et d'approfondir des questions spécifiques laissées de côté dans le cadre de négociations préalables (telles que la propriété intellectuelle, les mesures sanitaires et phytosanitaires, etc.).

La Commission européenne a reconnu l'importance du chapitre sur la durabilité sociale dans la conclusion de ce nouvel accord, suivant en cela le précédent déjà créé dans tout nouvel accord commercial conclu par l'UE. Dans de nombreux avis, le CESE a également demandé à l'UE que les considérations sociales et environnementales soient aussi prioritaires dans la négociation d'accords de libre-échange.

## 5. Aspects commerciaux du développement durable. La négociation UE-Maroc d'un accord de libre-échange complet et approfondi

5.1 L'ouverture des négociations d'un accord de libéralisation commerciale complet et approfondi constitue la dernière étape des relations commerciales entre l'UE et le Maroc. Après le démantèlement tarifaire dans les domaines de l'agriculture et des biens industriels, le principal objectif est d'améliorer le climat des affaires et de rapprocher la législation marocaine de l'acquis communautaire<sup>(3)</sup>. Cet accord bilatéral est extrêmement important car il servira de modèle à des accords similaires entre l'UE et certains de ses partenaires les plus importants dans le Sud de la Méditerranée.

5.2 La Commission européenne a décidé d'inclure dans les négociations un chapitre spécifique consacré au développement durable. D'ailleurs, à la demande de l'UE, la société de conseil ECORYS a élaboré une étude d'impact relative au chapitre de l'accord consacré au développement durable<sup>(4)</sup>.

5.3 Cette étude examine des questions d'une importance considérable auxquelles le CESE souhaite apporter une contribution constructive pour que les deux parties à la négociation tiennent compte du fait que le commerce doit être mis au service du développement durable. Le CESE estime que l'UE et le Maroc doivent tenir compte, entre autres, des éléments essentiels exposés ci-après pour garantir la cohérence entre l'approfondissement de leurs relations commerciales et le développement économique, social et environnemental.

### *Développement économique*

5.4 Le déficit commercial du Maroc avec l'UE s'est creusé ces dernières années, en raison, notamment, des accords de libéralisation commerciale, suscitant un certain scepticisme quant aux possibilités que pourrait offrir un nouvel accord. Par ailleurs, l'expérience d'accords préalables avec les États-Unis ou la Turquie renforce les réserves et les craintes concernant le risque de dépendance excessive des ressources extérieures. D'ailleurs, l'agriculture, secteur emblématique au Maroc, dépend de plus en plus des importations de matières premières telles que le lait ou les céréales, ce qui a de répercussions négatives sur la souveraineté alimentaire. La stratégie commerciale entre les deux blocs doit encourager la **diversification des productions**.

5.5 Le secteur européen continue à réclamer l'amélioration de la protection des investissements afin d'atteindre la **sécurité juridique** nécessaire pour faciliter les investissements directs étrangers. Les avancées de ces dernières années doivent se traduire par des changements supplémentaires dans la législation marocaine. Les entreprises européennes continuent à miser sur le Maroc pour y délocaliser certaines phases de production. Les secteurs liés à l'automobile, l'aéronautique et l'électronique ont été pionniers en la matière, mais une réglementation transparente et de nouvelles formes de collaboration avec des entreprises nationales pourraient générer de nouvelles possibilités.

5.6 L'UE considère que les secteurs des services et financier recèlent un potentiel important de nouvelles occasions pour ses entreprises. Pour sa part, le Maroc réclame davantage de fonds européens pour faciliter ce complexe processus d'harmonisation législative.

5.7 Les bénéfices économiques du libre-échange avec le Maroc ont souvent été concentrés dans certains secteurs ou zones du pays, contribuant à marginaliser les territoires plus désavantagés. Les études d'impact doivent analyser en priorité les avantages et les risques du libre-échange à **l'échelle locale ou régionale**.

### *Développement social*

5.8 Le nouvel élan commercial ne peut déboucher sur une perte de droits pour les travailleurs. Les droits syndicaux doivent se renforcer et établir les bases pour la création **d'emplois dignes et de qualité conformément aux critères de l'organisation internationale du travail (OIT)**. L'un des points traditionnellement faibles de la relation commerciale UE-Maroc a été l'insuffisante création d'emplois.

5.9 L'UE et le Maroc doivent **investir dans la formation** pour que les nouvelles opportunités profitent aux personnes peu qualifiées, aux travailleurs des zones défavorisées, aux jeunes et aux femmes. Les incitations en faveur des entrepreneurs, le renforcement des coopératives et le développement des petites et moyennes entreprises doivent être un pilier de la nouvelle stratégie en matière de formation. Il convient d'encourager les initiatives relatives à l'économie sociale.

<sup>(3)</sup> Il est prévu que le Maroc présente en 2015 un plan de convergence législative avec l'acquis communautaire.

<sup>(4)</sup> Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) dans la perspective des négociations relatives à l'établissement de zones de libre-échange entre l'UE, le Royaume du Maroc et la République de Tunisie.

5.10 **Le partenariat pour la mobilité** entre l'UE <sup>(5)</sup> et le Maroc est le fruit d'un travail intense des deux parties afin de faciliter la libre circulation des personnes et la gestion des flux migratoires. Le CESE se félicite de l'engagement de l'UE et du Maroc de donner un rôle plus important aux organisations de la société civile dans le suivi des différents éléments ayant fait l'objet d'accords entre les parties.

5.11 Ce partenariat doit servir à améliorer les échanges universitaires, encourager les transferts de connaissances issues de la recherche et favoriser les flux culturels et touristiques. La fuite des cerveaux est un problème réel qui doit faire l'objet de dispositions particulières.

5.12 L'appui financier de l'UE pour faciliter la convergence législative doit favoriser l'application pratique de la législation en faveur de **l'égalité entre les sexes et des droits fondamentaux**. Il ne suffit pas d'élaborer tout un arsenal d'instruments juridiques en faveur de la femme; encore faut-il constater périodiquement les progrès sur le terrain et soutenir les travaux des organisations de la société civile.

#### *Développement environnemental*

5.13 Il n'existe aucune contradiction entre **préservation des ressources naturelles et respect de la biodiversité** d'une part et dynamisme commercial d'autre part. La libéralisation du commerce ne peut servir de prétexte à intensifier certaines activités susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'environnement. L'UE et le Maroc doivent donner la priorité à l'harmonisation progressive, assortie de délais déterminés en matière d'environnement, malgré le coût financier que peut entraîner un rapprochement des législations relatives à la protection sanitaire et phytosanitaire ou à la gestion de déchets industriels et la pollution des eaux.

5.14 Jusqu'ici, les études d'impact sur la durabilité qu'effectue l'UE en ce qui concerne ses relations commerciales avec le Maroc n'ont pas réussi à combler une lacune importante de ces accords, à savoir le **suivi détaillé** de leur impact environnemental au fur et à mesure que l'on avance sur la voie de la libéralisation des échanges. Il est indispensable de doter la société civile de l'UE et la société civile marocaine d'instruments leur permettant de soutenir leurs autorités respectives dans la difficile tâche consistant à veiller à ce que la croissance économique et l'intensification des échanges ne se fassent pas au détriment de la protection nécessaire de l'environnement.

5.15 La négociation d'un **accord de pêche** entre l'UE et le Maroc <sup>(6)</sup> illustre la nécessité, pour toute activité commerciale, de respecter les droits de l'homme, la viabilité environnementale et l'intérêt des populations locales concernées. La légitimité de ce type d'accords n'est possible que s'ils sont accompagnés d'instruments et d'indicateurs qui en garantissent la viabilité environnementale.

## **6. La question agricole: menace ou opportunité?**

6.1 Le secteur de l'agriculture est un élément important du tissu économique et social marocain. Il représentait 15 % du PIB en 2012; avec 43 % de la population active et plus de 78 % des emplois en zone rurale, il demeure la principale source d'emplois du pays. Le salaire horaire moyen au Maroc se situe entre 0,55 et 0,65 euro <sup>(7)</sup>, les travailleurs saisonniers n'ont pas pu bénéficier pleinement des droits du travail et la main-d'œuvre infantile est présente dans les exploitations agricoles marocaines. Le secteur de l'élevage est également important pour l'économie agricole du Maroc; il représente 30 % de la valeur ajoutée agricole et 20 % de la main d'œuvre rurale.

6.2 D'autre part, l'industrie alimentaire joue un rôle stratégique dans l'économie marocaine. Ce secteur compte plus de 1700 entreprises qui assurent le quart de la production industrielle totale du pays.

## **7. Accord agricole UE-Maroc**

7.1 Le début d'une relation agricole forte entre l'UE et le Maroc remonte à la signature de l'accord euro-méditerranéen d'association entre la Communauté européenne et le Maroc, le 26 février 1996; des modifications ultérieures ont été apportées à la suite de la signature de nouveaux accords. La dernière étape a été franchie en 2012 avec la signature d'un nouvel accord agricole, approuvé à la majorité des voix par le Parlement européen.

7.2 La relation entre les deux parties, si l'on s'en tient à l'accord agricole, a été difficile, en particulier avec les pays d'Europe du sud, du fait de la concurrence, principalement, des fruits et des légumes, de polémiques sur les dépassements de quotas et des allégations de non-respect, à certaines époques, des prix d'entrée des tomates marocaines, produit phare de l'accord.

---

<sup>(5)</sup> Le 3 juin dernier, a été signée à Bruxelles une Déclaration conjointe qui crée un partenariat pour la mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres.

<sup>(6)</sup> Le 24 juillet dernier, la Commission européenne et le Royaume du Maroc ont signé un nouvel accord de pêche qui doit mettre fin à un an et demi de paralysie de la flotte de pêche européenne dans les lieux de pêche marocains. Le Parlement européen devra approuver ou rejeter l'accord et veiller à son caractère durable.

<sup>(7)</sup> Source: Fédération nationale du secteur agricole marocain (UMT).

7.3 Le CESE estime qu'il y a lieu d'introduire des critères et des clauses dans l'accord agricole UE-Maroc pour permettre l'évaluation de l'impact de l'ouverture des échanges commerciaux de part et d'autre, en particulier celui qu'elle aura sur l'environnement et les droits du travail.

## 8. Plan Maroc Vert

8.1 L'accord agricole est complété par deux autres actions tournées vers l'avenir et intimement liées: le Plan Maroc Vert et le «Statut avancé».

8.2 Le Plan Maroc Vert à l'horizon 2020 vise à faire passer la valeur ajoutée de son produit intérieur brut (PIB) agricole et à quadrupler la production d'huile d'olive d'ici 2020 pour atteindre le chiffre de 340 000 tonnes, à porter à 3,7 millions de tonnes la production d'agrumes au lieu de 1,5 million actuellement et à 10 millions de tonnes celle des fruits et légumes contre 4,45 millions à l'heure actuelle. Dans le même temps, la superficie destinée aux céréales passerait de 5,3 millions d'hectares à 4,2 millions. Le gouvernement marocain affirme vouloir augmenter la productivité, bien que les investissements étrangers soient orientés vers le secteur des fruits et légumes. Pour le Maroc, la priorité est de redresser sa balance commerciale, ce qui passe par un soutien aux exportations.

## 9. Statut avancé

9.1 Le 17 avril 2013, la Commission a publié une proposition de décision du Conseil pour le Plan d'action UE-Maroc d'exécution du statut avancé (2013-2017), qui dit clairement que la première mesure de l'agriculture est la «modernisation et (le) renforcement des capacités dans le secteur agricole dans le cadre de la libéralisation des échanges et en cohérence avec les perspectives du Plan Maroc Vert».

9.2 Ce plan d'amélioration agricole, qu'envisage le Statut avancé, reçoit déjà des fonds de l'UE qui vont directement et exclusivement à l'aide du II<sup>e</sup> pilier du Plan vert marocain: au cours des dix dernières années, le Maroc a reçu de l'UE 1 milliard 330 millions d'euros de subventions en fonds de développement. Au cours des dix dernières années, le Maroc a reçu de l'UE 1 milliard 330 millions d'euros de subventions en fonds de développement. Entre 2011 et 2013, 565 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés, dont 70 millions au titre du programme d'appui à la politique sectorielle agricole (PAPSA), suivi d'un second programme doté de 60 millions d'euros. Ces aides de l'UE sont utilisées en partie pour le développement de l'arboriculture méditerranéenne, en premier lieu de l'olivier.

## 10. Sécurité alimentaire

10.1 Toutes ces actions visant à développer l'économie agricole marocaine aboutiront sûrement à atteindre les objectifs du I<sup>er</sup> pilier du Plan vert, à savoir une augmentation des exportations de fruits et légumes, surtout ceux provenant de cultures irriguées. Ce n'est pas un hasard si les résultats des modèles de l'étude d'évaluation d'impact publiée par ECORYS le 17 octobre dernier révèlent une possible expansion du secteur des fruits et légumes et des produits d'origine végétale traités grâce à la mise en place d'une zone de libre-échange approfondi et complet.

10.2 Cet effort louable, entrepris par le Maroc afin d'améliorer l'efficacité de son agriculture, contraste avec la rareté des terres cultivables. Les céréales occupent 65 % de la superficie agricole, suivies par les vergers — agrumes, oliviers — (11 %), les cultures industrielles — betterave à sucre, canne à sucre — (4 %), les légumineuses (4 % également) et les cultures maraîchères — tomates, fraises, melons, etc. — (3 %). Les fruits et légumes sont le fer de lance des exportations marocaines.

10.3 Le handicap, pour le développement du II<sup>e</sup> pilier du Plan vert, est important: seuls 12 % du territoire sont classés comme superficie agricole utile, avec un fort pourcentage de terres non irriguées. Les petites exploitations familiales de moins de 5 hectares dominent le paysage agricole (plus de 70 % du total des exploitations marocaines occupent moins d'un tiers de la superficie agricole).

10.4 Le passage d'une agriculture céréalière à une agriculture intensive au Maroc accroît la salinisation- un phénomène auquel nous, sur l'autre rive de la Méditerranée, ne sommes pas étrangers — et qui touche 5 % de la superficie du pays. L'UE doit faire en sorte qu'un équilibre puisse être trouvé entre les deux piliers du Plan vert et encourager une agriculture pour les petits propriétaires, désormais totalement déséquilibrée du fait de l'agriculture d'exportation à laquelle la grande majorité des producteurs marocains est étrangère. Le prochain programme de projets pilotes pour le développement rural (ENPARD) au Maroc peut également leur ouvrir de nouvelles possibilités.

## 11. Le rôle de la société civile

### 11.1 Réformes, liberté d'association et société civile

11.1.1 Dans certains pays de la région, la liberté d'association, plus ou moins consolidée, n'existait pas avant les transitions démocratiques en cours. Par contre, au Maroc, des associations indépendantes de travailleurs, d'entrepreneurs et d'autres secteurs de la société civile existaient avant les réformes actuelles. Par contre, au Maroc, des associations indépendantes de travailleurs, d'entrepreneurs et d'autres secteurs de la société civile existaient avant les réformes actuelles. Ces associations jouissaient d'une certaine liberté d'action, tout étant soumises à certaines limites et restrictions imposées par le pouvoir politique.

11.1.2 Les réformes effectuées au cours des dernières années ont permis d'améliorer cette situation, raison pour laquelle la libéralisation politique du Maroc est souvent présentée comme un modèle à suivre dans les pays arabes. Toutefois, il y a encore des domaines susceptibles d'amélioration.

11.1.3 Les organisations de la société civile sont en pleine expansion, même si de nombreux activistes se plaignent de la subsistance des barrières administratives, en particulier dans la procédure d'enregistrement des associations.

11.1.4 Parmi les instruments institutionnels adoptés dans le cadre de la réforme politique, il y a lieu de signaler la création, en février 2011, du Conseil économique, social et environnemental du Maroc, doté de fonctions consultatives et de conseil au gouvernement, à la Chambre des représentants et à la Chambre des conseillers en matière d'orientations économiques, environnementales et de formation professionnelle. Le CESE du Maroc est également chargé de promouvoir et de renforcer les relations entre les agents économiques et sociaux.

11.1.5 Certaines associations ne sont pas présentes au CESE, mais jouissent d'une autorité reconnue dans le domaine de la défense des droits de la femme, des droits de l'homme en général ou de la lutte contre la corruption.

11.1.6 Parmi les autres organes consultatifs réglementés par la Constitution figurent les suivants: le Conseil national des droits de l'homme, l'Instance centrale de prévention de la corruption, le Conseil de la jeunesse, le Conseil de la Communauté marocaine à l'étranger, le Conseil de la concurrence et le Conseil de la sécurité. Le Conseil de justice, le Conseil de la famille, le Conseil de la parité ainsi que le Conseil national des langues et de la culture marocaine sont en attente de création.

## 11.2 *La participation de la société civile européenne et marocaine aux accords UE-Maroc*

11.2.1 Comme indiqué dans le cadre du précédent avis du CESE sur le Maroc<sup>(8)</sup>, les négociations relatives à l'accord d'association n'ont pas fait l'objet d'une concertation préalable suffisante entre les organisations économiques et sociales.

11.2.2 Le texte de l'accord d'association en vigueur n'établit pas de mécanisme concret de participation de la société civile concernant le suivi et le développement dudit accord.

11.2.3 L'accord d'association dispose, à l'article 85, que le Conseil d'association, organe directeur le plus élevé, prend toute mesure utile pour faciliter la coopération entre le Comité économique et social européen et l'institution homologue du Royaume du Maroc.

11.2.4 Étant donné que le CESE du Maroc existe déjà et qu'il collabore pleinement avec le Comité économique et social européen, il serait souhaitable que les deux organes consultatifs réclament au Conseil d'association la création d'un Comité consultatif mixte qui pourrait soumettre des rapports et des demandes au Conseil d'association et au Comité d'association.

11.2.5 Le Comité consultatif mixte se composerait de six représentants du CESE du Maroc et de six représentants du CESE, et se réunirait deux fois par an, en alternant les lieux de réunion entre le Maroc et l'UE.

11.2.6 De même, il conviendrait d'établir d'autres mécanismes pour compléter la participation dans le cadre des relations UE-Maroc, par exemple en matière de dialogue social entre employeurs et salariés.

Bruxelles, le 26 février 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(8)</sup> Avis 264/2010 (rapporteuse: Margarita López Almendáriz).

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

496<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 26 ET 27 FÉVRIER 2014

**Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne une déclaration de TVA normalisée**

COM(2013) 721 final — 2013/0343 (CNS)

(2014/C 214/04)

Rapporteur: **M. Viliam PÁLENÍK**

Le 8 novembre 2013, le Conseil a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne une déclaration de TVA normalisée»*

COM(2013) 721 final — 2013/0343 (CNS).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'introduction d'une déclaration de TVA normalisée qui pourrait devenir, grâce à une mise en œuvre efficace, l'instrument qui permettra de réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises dans l'UE, et, partant, de tirer un meilleur parti des possibilités qu'offre le marché unique, ainsi que de renforcer l'efficacité de la perception de la taxe et de la lutte contre la fraude fiscale. Il invite également la Commission à maintenir pleinement ses efforts lors de sa mise en œuvre.

1.2 Le CESE est favorable à une harmonisation maximale de la modalité et de la forme du dépôt de la déclaration de TVA qui permettra d'alléger les charges administratives, notamment pour les entreprises opérant à l'échelle internationale, et d'accroître ainsi leur compétitivité. En réduisant les distorsions de concurrence on pourra également sauver des emplois. La proposition à l'examen ne constitue toutefois qu'une première modeste mesure visant à s'attaquer aux nombreuses différences entre États membres en matière de règles et de formalités relatives à la TVA. Il convient d'examiner attentivement le coût et les avantages qu'engendre pour les entreprises, et notamment pour les PME, une modification de leur système de déclaration de TVA (et de leurs procédures internes).

1.3 Le CESE fait état de la proposition, annoncée par la Commission dans son programme de travail pour l'année 2014, intitulée «Vers un système de TVA définitif», et souligne que les nombreuses différences entre les règles et formalités relatives à la TVA des États membres résultent des différents choix qu'offre la directive TVA. Le CESE se félicite de la proposition à l'examen qui constitue une première, et très nécessaire, étape en vue de renforcer l'efficacité de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et de réduire les charges administratives liées à l'application de la directive. Lorsque l'on s'emploie à tendre vers un système de TVA définitif, il y a lieu de prendre en compte l'incidence sur les systèmes de déclaration et les modifications des procédures internes (qui engendrent des coûts supplémentaires pour les entreprises et les autorités).

1.4 Le CESE soutient l'initiative de la Commission en ce qui concerne la définition des détails, des processus et des termes techniques, ainsi que des mesures de sécurité informatique relatives à la forme et au dépôt des déclarations de TVA normalisées. Il se déclare néanmoins préoccupé par le fait que la Commission tente de recourir à la procédure de comitologie pour définir aussi les principes des corrections que l'on peut apporter à la déclaration de TVA normalisée et propose donc que les détails relatifs à cette activité soient fixés dans la version finale de la directive.

1.5 Le Comité invite la Commission à évoquer de manière plus explicite certains aspects ayant trait à la proposition à l'examen, et en particulier ceux qui concernent la possibilité reconnue aux États membres de percevoir des paiements anticipés de TVA en cas de prolongation de la période imposable à un trimestre pouvant s'appliquer aux microentreprises ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à deux millions d'euros, ainsi que son corollaire, à savoir la réduction des contraintes concernant les capacités administratives des autorités fiscales des différents États membres.

1.6 Le CESE approuve le principe d'«une fois, c'est tout», qui garantirait que les entrepreneurs ne fournissent certaines informations qu'une seule fois aux autorités publiques. Il convient d'organiser la collecte de ces informations de sorte que les autorités publiques puissent les utiliser à des fins de contrôle (de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales), ainsi qu'à des fins statistiques. Il serait ainsi possible d'éviter d'imposer aux entrepreneurs la double obligation de compléter divers formulaires, ainsi que la déclaration de TVA.

1.7 Le CESE recommande aux États membres une mise en œuvre plus efficace des mécanismes qui contribuent à un fonctionnement efficace de l'environnement des entreprises. Il s'agit avant tout de faire en sorte que l'impôt ne soit exigible qu'après paiement de la facture par le client, afin que les entrepreneurs honnêtes ne se retrouvent pas à faire crédit à l'État, et que soient respectés des délais raisonnables lors du remboursement d'excédents de TVA. Le CESE est d'avis que la mise en œuvre de tels mécanismes ne saurait entraîner d'accroissement des charges administratives.

1.8 Le CESE estime qu'il est indispensable que la Commission européenne adopte une approche plus stricte s'agissant aussi de normaliser dans les faits les délais et les dates d'échéance pour l'ensemble des paiements en rapport avec la TVA (paiements intermédiaires, acquittement de la taxe, remboursement des trop-perçus), ainsi que les corrections de déclaration, de manière à réaliser pleinement les objectifs de la proposition à l'examen.

## 2. Motivation

2.1 La réduction des charges administratives, principalement au profit des petites et moyennes entreprises, est un enjeu important, notamment pour permettre aux entreprises de se concentrer uniquement sur leurs activités entrepreneuriales. Le CESE se félicite de la présente proposition de directive qui a pour ambition de renforcer la compétitivité internationale des entreprises de l'UE et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Des effets positifs sur le fonctionnement des entreprises peuvent ensuite avoir un impact sur la perception des impôts, sur les finances publiques et nationales ainsi que sur la capacité à financer la cohésion sociale, l'amélioration de la disponibilité des services publics et le renforcement de l'efficacité du fonctionnement de l'administration publique. On estime qu'en moyenne, l'impact d'ensemble sur le citoyen de l'Union ainsi que sur les petites et les moyennes entreprises devrait être positif.

2.2 Comme l'indique la proposition à l'examen de la Commission européenne, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est une source de recettes importante pour les budgets nationaux des États membres de l'UE (elle représente en moyenne 21 % des recettes fiscales nationales); toutefois, les estimations de la Commission européenne indiquent que tous les ans, près de 12 % des recettes potentielles provenant de la TVA ne sont pas perçus. L'UE et ses États membres doivent donc impérativement s'efforcer de renforcer l'efficacité du système de perception de la TVA et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, tout en encourageant toutes les initiatives qui contribuent à préserver l'emploi.

2.3 Grâce à une mise en œuvre efficace, la proposition de directive à l'examen qui vise à mettre en place une déclaration de TVA normalisée pourrait devenir l'instrument qui permettra de renforcer l'efficacité du système de perception de la taxe et de la lutte contre la fraude fiscale. Elle pourrait également contribuer à résoudre une partie des problèmes que rencontrent les entreprises qui exportent dans le cadre du marché unique européen.

2.4 À l'heure actuelle, les déclarations de TVA ne sont que très peu harmonisées et lorsqu'ils en définissent le contenu, les États membres prennent en compte leurs spécificités nationales. Le système de déclaration de TVA qui est en vigueur fait peser des charges supplémentaires sur les entreprises dont les activités ont une dimension internationale en raison des complexités administratives et de la coexistence de différentes versions linguistiques de déclarations. Le CESE est favorable à une harmonisation maximale du mode de dépôt des déclarations de TVA.

2.5 L'objectif de la proposition à l'examen est d'instaurer une déclaration de TVA normalisée qui simplifierait les transactions de toutes les entités fiscales et allègerait les charges administratives. Les entreprises soutiennent cette approche. Ce sont principalement les petites et moyennes entreprises qui réclament que soit réduite la fréquence des déclarations fiscales. Les estimations de PwC<sup>(1)</sup> indiquent que la mise en place d'une déclaration de TVA normalisée obligatoire pour 27 États membres de l'UE et les entités assujetties à la TVA permettrait de réaliser des économies nettes s'élevant à 17,2 milliards d'euros du fait de la réduction des charges administratives.

<sup>(1)</sup> PwC (2013): «TVA — Étude sur la faisabilité et l'impact d'une déclaration européenne normalisée».

2.6 S'il est vrai qu'elle permettrait aux entreprises de faire des économies, l'harmonisation de la déclaration de TVA entraînerait néanmoins des dépenses ponctuelles supplémentaires pour les autorités fiscales des différents États membres. L'étude réalisée par PwC en 2013 estime que la mise en œuvre d'une déclaration de TVA normalisée représenterait, pour les autorités fiscales, des dépenses liées aux TI s'élevant à 800 millions voire un milliard d'euros. À moyen et à long terme, ces dépenses devraient être compensées par les effets positifs sur l'efficacité de la perception de l'impôt et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Dans le même temps, il convient de souligner que la mise en œuvre de la présente proposition engendrera également des charges inévitables pour les contribuables (notamment en raison du changement du logiciel comptable).

### 3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de directive du Conseil qui prévoit d'instaurer une déclaration de TVA normalisée. Cette initiative permet d'améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises au sein du marché unique de l'UE en diminuant les charges administratives pesant sur elles et en simplifiant le dépôt de déclarations de TVA dans différents États membres. L'harmonisation de la déclaration de TVA dans les différents États membres simplifiera le fonctionnement des entités fiscales opérant sur plusieurs marchés et contribuera à renforcer la compétitivité du marché unique.

3.2 Le CESE estime qu'il s'agit là d'une étape positive qui contribue aux efforts visant à prévenir les distorsions de concurrence, à préserver l'emploi et à renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle lors des échanges d'informations entre autorités fiscales, ainsi qu'entre ces dernières et les entreprises, que l'on pourra concrétiser en instaurant une déclaration de TVA normalisée. Le CESE estime qu'il serait judicieux de ne pouvoir exiger, au-delà du cadre posé par la proposition à l'examen, que les informations indispensables pour exercer un contrôle fiscal et pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

3.3 Il convient de signaler que la réforme proposée constitue un changement complexe qui affectera non seulement les entités mais aussi les autorités fiscales de tous les États membres, et qui nécessitera une modification du contenu et de la forme des déclarations de TVA (au regard notamment du dépôt électronique) qui existent actuellement dans chaque État membre de l'Union. Le CESE tient tout particulièrement à faire état de la proposition «Vers un système de TVA définitif» et à insister auprès de la Commission européenne afin qu'il soit tenu compte des objectifs de ce document, notamment lors de la mise en œuvre de la proposition à l'examen, afin d'éviter qu'il ne devienne nécessaire de modifier radicalement divers aspects concernant la déclaration de TVA normalisée.

3.4 Le CESE souligne que si des compétences en ce qui concerne les modalités techniques étaient conférées à la Commission européenne, dans certains cas de figure l'instauration d'une déclaration de TVA normalisée dans le cadre des systèmes mis en place par les autorités fiscales pourrait s'avérer fort complexe; en effet, la collecte et le traitement des déclarations fiscales s'effectuent selon des systèmes différents. Le CESE approuve l'article 255 bis proposé lorsqu'il transfère à la Commission européenne les compétences suivantes: déterminer les modalités techniques (paragraphe a), les définitions et les procédures (paragraphe b) et les méthodes électroniques de sécurité (paragraphe d). Le CESE fait également état de la possibilité de recourir à des mesures autres que législatives en vue de réaliser les objectifs de la proposition à l'examen, telles que par exemple une approche volontaire ou des exemples de bonnes pratiques. S'agissant du transfert de compétences à la Commission européenne, le CESE souhaite être consulté lors de l'élaboration d'une proposition détaillée relative à l'article 255 bis de la proposition à l'examen, et pouvoir émettre un avis à cet égard.

3.5 La déclaration de TVA normalisée permettra aux États membres d'échanger des informations en temps utile et pourrait jouer un rôle positif afin de réduire l'ampleur de la fraude fiscale. Ainsi, elle peut également contribuer à améliorer l'efficacité de la perception des impôts et favoriser l'assainissement budgétaire.

3.6 Tout en soulignant les éventuelles complications que pourraient se poser dans certains États membres, le CESE estime que le dépôt électronique des déclarations fiscales est une évolution bénéfique car elle simplifiera la collecte et le traitement des données que contiennent les déclarations de TVA, ainsi que la déclaration de TVA normalisée qui est proposée. Cependant, pour certaines entreprises, cette réforme peut engendrer des coûts supplémentaires. Il faudrait donc autoriser les entreprises à déposer leur déclaration sur papier, à condition que cela ne limite pas la capacité à lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

### 4. Observations particulières

4.1 Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à deux millions d'euros (ou l'équivalent dans leur monnaie nationale) sont autorisées à présenter des déclarations trimestrielles. Le CESE estime que ce seuil est trop élevé pour certains États membres et propose qu'il puisse être abaissé afin de permettre aux États membres de prendre en compte les spécificités de leur environnement entrepreneurial. Au titre des modifications que l'on propose d'apporter à l'article 206, la possibilité d'opter pour une période imposable trimestrielle pourrait avoir un impact négatif sur les flux de trésorerie des budgets publics de certains États membres. Le CESE suggère par conséquent que la Commission européenne conserve la possibilité de compenser les éventuelles pertes de revenus provenant de la TVA, causées par la prolongation de la période imposable pour un nombre important d'assujettis fiscaux, par le paiement anticipé de cette même taxe.

4.2 Le CESE est favorable à la normalisation des informations de base figurant dans la déclaration et se félicite de l'élargissement des informations et des rubriques relatives aux parties concernant la TVA déductible. Le CESE se félicite que la Commission européenne s'efforce de ne pas augmenter les charges administratives liées à la mise en œuvre de la directive proposée si l'on applique seulement la partie obligatoire de la déclaration de TVA normalisée (au sens de l'article 250). Le CESE invite la Commission à obliger les États membres à autoriser que la déclaration de TVA normalisée soit déposée dans n'importe quelle langue de l'Union, ce qui permettra d'alléger les charges administratives.

4.3 Le CESE exprime son soutien à l'introduction d'une déclaration de TVA normalisée dont le format standard serait identique pour tous les États membres. Le CESE propose par conséquent que la déclaration de TVA normalisée comporte deux parties et que les États membres choisissent de n'avoir recours qu'à la partie obligatoire au sens de l'article 250 de la proposition de directive, ou bien d'exiger que soient également fournies les informations évoquées par l'article 251. Dans le même temps, il s'impose d'autoriser les autorités fiscales à demander des informations supplémentaires dans des cas ponctuels, lorsque de telles informations contribuent à renforcer l'efficacité de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Cette possibilité de demander des informations supplémentaires pour une période limitée définie au préalable, serait mise en œuvre sur la base de requêtes soumises à un comité de la Commission institué à cet effet. Selon le CESE, ce genre d'informations devrait figurer dans une autre partie de la déclaration de TVA normalisée afin que la présentation de celles qui contiennent les informations obligatoires (article 250) et facultatives (article 251) puisse obéir au format type même lorsque l'on demande aux entités fiscales de fournir, à titre exceptionnel, des informations complémentaires.

4.4 Le CESE accueille favorablement la diminution des charges administratives pesant sur les entreprises grâce à la suppression des doublons existant en matière de communication des informations fiscales qu'entraîne la suppression de l'article 261 de la directive. Le CESE invite la Commission européenne à encourager les États membres, grâce à la diffusion d'exemples de bonnes pratiques, à instaurer une collecte et un échange d'informations efficaces.

4.5 Pour la mise en œuvre de la version finale de la directive modifiée relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, il convient de laisser suffisamment de temps aux entités fiscales pour s'informer et se familiariser avec le nouveau format de la déclaration fiscale. Le CESE estime que la déclaration de TVA normalisée est un enjeu majeur et qu'il faut donc impérativement parvenir à un équilibre entre la qualité de la version finale de la directive et le délai de sa mise en œuvre; le Comité aimerait cependant que les délais de mise en œuvre soient plus ambitieux. Dans le même temps, le CESE invite les autorités fiscales de chacun des États membres à tout mettre en œuvre pour aider les assujettis fiscaux à prendre connaissance de chacun des éléments de la directive, sous la forme par exemple de cours préparatoires en ligne.

4.6 Il convient de souligner que la proposition à l'examen ne prend pas suffisamment en compte nombre de dispositions juridiques (délais, règles) relatives au remboursement de la TVA en vigueur dans les différents États membres. La proposition de directive ne tient pas non plus clairement compte du fait que dans chaque État membre, les systèmes d'analyse des risques, de sélection des entités en vue d'un contrôle fiscal et de détection de la fraude fiscale sont étroitement liés à la structure de la déclaration fiscale qui est elle-même adaptée aux spécificités nationales. Le CESE invite la Commission à signifier clairement aux États membres qu'ils devraient tout mettre en œuvre pour renforcer l'efficacité de la collecte et de l'échange d'informations entre institutions nationales (par exemple grâce aux services douaniers, instituts de statistiques, etc.).

4.7 Le CESE approuve le principe d'«une fois, c'est tout», qui garantirait que les entrepreneurs ne fournissent qu'une seule fois une information donnée. Dans des cas dûment justifiés, il est possible d'organiser à titre individuel la collecte d'informations sous une forme détaillée, de manière à pouvoir exercer le contrôle indispensable à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. La proposition à l'examen permet d'exiger des informations sur la base desquelles il est possible d'exercer ce contrôle aussi bien que faire se peut. Il devrait être également possible d'exploiter les informations fournies à des fins statistiques, afin d'éviter que les entrepreneurs ne se trouvent dans l'obligation de fournir ces mêmes informations à différentes instances, avec différents documents en différents formats.

4.8 Selon le CESE, le fonctionnement du marché intérieur pourrait gagner en efficacité si les autorités fiscales procédaient au remboursement de la TVA dans des délais raisonnables, tout en continuant à mener une lutte suffisante contre l'évasion et la fraude fiscales. On pourrait obtenir un effet similaire au profit des petites et moyennes entreprises en appliquant plus efficacement la règle selon laquelle l'impôt ne devient exigible que lors du paiement de la facture; grâce à cela, des entreprises qui ont été escroquées n'auraient plus à faire crédit à l'État, ce qui ne constitue pas une bonne solution. Le CESE invite par conséquent la Commission à encourager les différents États membres à mettre cette règle en œuvre, ce qui contribuerait à la transparence de l'environnement des entreprises.

4.9 La proposition de directive à l'examen prévoit de déléguer à la Commission les compétences d'exécution ayant trait à la correction des déclarations fiscales. Dans le même temps, la proposition reconnaît aux États membres le droit d'apporter des corrections à la déclaration de TVA normalisée et de fixer la période pour laquelle ces corrections peuvent être effectuées. Compte tenu du fait que le CESE estime que l'incidence de la procédure de comitologie sur les différents États membres n'est pas clairement établie dans ce domaine, l'ensemble des dispositions relatives à la correction que l'on peut apporter à la déclaration de TVA normalisée devrait déjà être défini dans la proposition de directive, tandis que leur mise en œuvre ultérieure devrait relever de la compétence de chacun des États membres. Dans le même temps, le CESE exige de participer activement au processus d'élaboration des actes d'exécution de la proposition de directive à l'examen.

Bruxelles, le 26 février 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 portant modification du règlement (UE) n° 1215/2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale**

COM(2013) 554 final — 2013/0268 (COD)

(2014/C 214/05)

Rapporteur: **M. Jorge PEGADO LIZ**

Le 25 septembre et le 8 octobre 2013, le Conseil et le Parlement européen respectivement, ont décidé, conformément aux articles 67 et 81 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 portant modification du règlement (UE) n° 1215/2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale»*

COM(2013) 554 final — 2013/0268 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 L'objet de la proposition de règlement<sup>(1)</sup> dont le CESE a été saisi, est de modifier le règlement (UE) 1215/2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

1.2 Cette proposition poursuit un double objectif: permettre d'une part, la compatibilité de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet ou «accord JUB» signé le 19 février 2013, avec le statut modifié le 15 octobre 2012<sup>(2)</sup> de la Cour de justice Benelux, et avec le règlement Bruxelles I (refonte); d'autre part de pallier l'absence de règles de compétence à l'égard des défendeurs domiciliés dans un État tiers.

1.3 Le CESE appuie l'initiative du PE et du Conseil, car elle est indispensable à la certitude et la sécurité juridique de la protection unitaire conférée par le brevet dans l'Union européenne.

1.4 Le CESE ne peut que se féliciter de la simplicité des quatre nouvelles dispositions qui devraient être insérées dans le règlement «Bruxelles I», qu'il considère nécessaires, adéquates, dûment justifiées et opportunes.

1.5 Le CESE regrette, cependant, ne pas avoir été saisi, au moment opportun, des propositions de règlements mettant en œuvre la coopération renforcée pour la création d'une protection unitaire conférée par un brevet et du paquet instituant la Juridiction Unifiée du Brevet, compte tenu des avis qu'il a eu l'opportunité de produire sur ces sujets.

1.6 Bien que tardivement, faute de consultation préalable, le CESE soulève quelques questions relatives à la structure et au fonctionnement de la Cour dont il estime qu'une réflexion approfondie devrait avoir encore lieu. En particulier, le Comité:

- insiste pour que les frais encourus soient clairs, transparents et applicables sans que le droit d'accès à la justice ne soit mis en péril de quelque manière que ce soit;
- recommande de supprimer ou d'amender substantiellement l'article 14, paragraphe 2; et
- souligne que les juges retenus doivent posséder une formation professionnelle de haut niveau.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 554 final.

<sup>(2)</sup> Voir le texte de la Décision du Comité de Ministres de l'Union économique du Benelux du 8 décembre 2011 établissant un Protocole modifiant le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux M (2011) 9 et le texte du dit Protocole fait au Luxembourg le 15 octobre 2012, in Bulletin Benelux, Année 2012, n° 2 du 15/11/2012, in [http://www.benelux.int/wetten/Publicatieblad/Publicatieblad\\_2012-2\\_fr.pdf](http://www.benelux.int/wetten/Publicatieblad/Publicatieblad_2012-2_fr.pdf). Voir aussi le texte original du Traité du 31 mars 1965 tel que modifié par les Protocoles du 10 juin 1981 et du 23 novembre 1984 en <http://www.courbeneluxhof.be/fr/basisdocumenten.asp>.

## 2. Antécédents

2.1 La proposition de la Commission au PE et au Conseil est le dernier épisode de la longue saga du «brevet européen à effet unitaire».

2.2 La création du brevet ayant une protection juridique uniforme au sein de l'Union européenne était attendue depuis les années soixante. Maintes tentatives et maints échecs se sont succédé.

2.2.1 Ce chemin tortueux a néanmoins été marqué par une réussite partielle; la création du brevet européen par la Convention de Munich signée le 5 octobre 1973 qui a également institué la procédure commune de dépôt de brevet européen auprès de l'Office européen des brevets (OEB).

Mais le régime juridique de ce brevet européen se décline en autant de régimes nationaux qu'il y a de pays désignés par le déposant. Ceci explique pourquoi les États, les institutions et les utilisateurs réclamaient depuis si longtemps un système simple de protection uniforme de brevet dans l'UE.

2.2.2 De nombreuses tentatives visant la création d'un brevet dit «communautaire» puis «de l'Union européenne» virent ainsi le jour, mais les échecs se succédèrent. Par exemple, la Convention de Luxembourg de 1975 sur le brevet communautaire n'entra jamais en vigueur faute d'accord entre les États.

2.2.3 Ce n'est finalement qu'en 2000 que les discussions sur le futur brevet communautaire ont été relancées par le Conseil européen à l'occasion du congrès de Lisbonne annonçant un programme général destiné à accroître la compétitivité des entreprises européennes. Immédiatement après cette réunion, la Commission européenne présenta une proposition de règlement, dont l'objectif était de créer un nouveau titre unitaire de propriété industrielle, le brevet communautaire <sup>(3)</sup>.

2.2.4 En 2003, les États membres convinrent d'une approche politique commune sans toutefois parvenir à un accord final, notamment sur le régime linguistique <sup>(4)</sup>. À la suite d'une vaste consultation en 2006, la Commission a publié en avril 2007 une communication qui réitérait l'engagement en faveur d'un brevet communautaire <sup>(5)</sup>, suivie d'une communication de juillet 2008 sur «une stratégie dans le domaine des droits de propriété industrielle pour l'Europe» <sup>(6)</sup> et relança les négociations avec les États membres.

2.2.5 Faute de consensus, et suite à la décision du Conseil du 10 mars 2011, la Commission, le 13 avril 2011 <sup>(7)</sup>, proposa la création d'un brevet européen à effet unitaire dans le cadre d'une coopération renforcée. Tous les États membres à l'exception de l'Italie et de l'Espagne acceptèrent cette solution <sup>(8)</sup>.

2.3 Le «paquet brevet» comporte 2 règlements — le règlement (UE) 1257/2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet et le règlement (UE) 1260/2012 du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction <sup>(9)</sup> — et un Accord International posant les bases de la création de la protection par brevet unitaire dans l'UE.

---

<sup>(3)</sup> JO C 337 du 28.11.2000.

<sup>(4)</sup> Le Conseil Compétitivité, très près d'arriver à un accord sur les questions en suspens lors de sa réunion de novembre 2003 (voir MEMO/03/245), n'est toutefois pas parvenu à s'entendre sur le délai de dépôt des traductions des revendications.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 165 final.

<sup>(6)</sup> COM(2008) 465 final.

<sup>(7)</sup> Décision du Conseil 2011/167/UE sur la coopération renforcée pour une protection par brevet unitaire.

<sup>(8)</sup> Il faut rappeler que le 22 mars 2013 l'Espagne et l'Italie ont engagé, auprès de la CJUE, une action en nullité des règlements mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet (C-146/13 et C-147/13), laquelle a été rejetée par un arrêt de la CJEU du 16 avril 2013.

<sup>(9)</sup> JO L 361 du 31.12.2012.

2.4 La juridiction unifiée des brevets est prévue par un accord international entre 25 États membres (à l'exception de l'Espagne et de la Pologne), signé le 19 février 2013, en marge du Conseil Compétitivité<sup>(10)</sup> et «au-dehors du cadre institutionnel de l'UE»<sup>(11)</sup> et sera compétente pour traiter les conflits relatifs aux futurs brevets unitaires et aux brevets européens «classiques» qui existent actuellement<sup>(12)</sup>.

2.4.1 Il s'agit d'une juridiction *ad hoc* spécialisée, avec des antennes locales et régionales dans l'UE. En lieu et place des procédures menées en parallèle devant des tribunaux nationaux, les justiciables devraient bénéficier d'une décision rapide et de grande qualité, valable dans tous les États membres où le brevet est valide.

2.4.2 Le Conseil européen de juin 2012 a décidé que le siège de la division centrale du tribunal de première instance, sera Paris et celui des sections de cette dernière Londres et Munich<sup>(13)</sup>.

2.4.3 Avec ce nouveau système, un guichet unique verra le jour, pour le dépôt de brevets européens à effet unitaire sur le territoire des États engagés dans la coopération renforcée, ainsi qu'une juridiction dotées de multiples compétences allant des actions en contrefaçon, des actions en constatation de non-contrefaçon, des actions visant à obtenir des mesures provisoires et conservatoires, et des injonctions, des actions en nullité de brevets, etc. Elle sera également compétente pour examiner les questions soulevées dans le cadre de l'article 32.1 (i) portant sur les décisions de l'OEB.

2.5 Le CESE a été dans la première ligne de ceux qui ont demandé et appuyé, depuis toujours, la création d'un brevet européen, soit en réponse à des saisines sur thèmes de propriété industrielle et du marché intérieur<sup>(14)</sup>, soit par des Avis d'initiative ou Avis exploratoires<sup>(15)</sup>.

2.5.1 Il a aussi émis des Avis quand il a été saisi de se prononcer sur deux propositions de décision du Conseil, l'une «attribuant à la Cour de Justice la compétence pour statuer sur les litiges relatifs au brevet communautaire»<sup>(16)</sup> et l'autre «instituant le Tribunal du brevet communautaire et concernant les pourvois formés devant le Tribunal de première instance»<sup>(17)</sup>.

2.6 En revanche, le CESE n'a pas été saisi du «paquet brevet» (propositions de règlement qui ont abouti aux règlements (UE) 1257/2012 et 1260/2012 du 17 décembre 2012<sup>(18)</sup>), ni du Projet d'Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet, signé le 19 février 2013<sup>(19)</sup>.

### 3. Proposition du PE et du Conseil

3.1 Dans son Article 89, l'Accord relatif à une Juridiction Unifiée du Brevet (JUB) dispose que son entrée en vigueur aura lieu:

a) le 1<sup>er</sup> janvier 2014

ou

---

<sup>(10)</sup> La veille le PE avait donné son feu vert. En effet, le rapport de Bernhard Rapkay, qui porte sur le règlement établissant un brevet unitaire, a été approuvé par 484 voix pour, 164 contre et 35 abstentions (Pour ce texte, la procédure est celle de la codécision); la résolution de Rafael Baldassarre, qui porte sur le régime de traduction, a été approuvée par 481 voix pour, 152 contre et 49 abstentions (pour ce texte, le Parlement européen n'a une voix que consultative); finalement la résolution de Klaus-Heiner Lehne a été approuvée par 483 voix pour, 161 contre et 38 abstentions. Cette résolution portant sur le système juridictionnel pour les litiges en matière de brevets est un texte non législatif.

<sup>(11)</sup> Voir Doc 16351/12+COR 1 et Doc 6590/13 PRESSE 61 du 19.02.2013 du Conseil.

<sup>(12)</sup> JO C 175 du 20.06.2013.

<sup>(13)</sup> Article 7 de l'Accord relatif à une Juridiction Unifiée du Brevet.

<sup>(14)</sup> Voir les avis: JO C 155 du 29.05.2001, p. 80; JO C 61 du 14.03.2003, p. 154; JO C 256 du 27.10.2007, p. 3; JO C 306 du 16.12.2009, p. 7; JO C 18 du 19.01.2011, p. 105; JO C 376 du 22.12.2011, p. 62; JO C 68 du 06.03.2012, p. 28; JO C 234 du 30.09.2003, p. 55; JO C 234 du 30.09.2003, p. 76; JO C 255 du 14.10.2005, p. 22; JO C 93 du 27.04.2007, p. 25; JO C 204 du 09.08.2008, p. 1; JO C 77 du 31.03.2009, p. 15; JO C 132 du 03.05. 2011, p. 47; JO C 9 du 11.01.2012, p. 29; JO C 24 du 28.01.2012, p. 99; JO C 76 du 14.03.2013, p. 24.

<sup>(15)</sup> Voir les avis: JO C 100 du 30.04.2009, p. 65; JO C 44 du 11.02.2011, p. 68; JO C 143 du 22.05.2012, p. 17; JO C 299 du 04.10.2012, p. 165; CESE3154/2013 (pas encore publiée au JO).

<sup>(16)</sup> JO C 112 du 30.04.2004, p. 81.

<sup>(17)</sup> JO C 112 du 30.04.2004, p. 76.

<sup>(18)</sup> Propositions COM(2011) 215/3 final et COM(2011) 216/3 final, du 13.04.2011.

<sup>(19)</sup> Projet d'accord sur la juridiction européenne unifiée du brevet et projet de statut — texte final révisé de la Présidence 16074/11, du 11.11.2011.

b) le premier jour du quatrième mois suivant celui du dépôt du treizième instrument de ratification ou d'adhésion conformément à l'article 84, y compris par les trois États membres dans lesquels le plus grand nombre de brevets européens produisaient leurs effets au cours de l'année précédant celle lors de laquelle la signature du présent accord a lieu (Allemagne, France et Royaume-Uni)

ou

c) le premier jour du quatrième mois après la date d'entrée en vigueur des modifications du règlement (UE) 1215/2012 portant sur le lien entre ce dernier et le présent accord, la date la plus tardive étant retenue.

3.2 L'objet de la présente proposition du PE et du Conseil est de adopter les modifications nécessaires au règlement (UE) 1215/2012 de façon d'une part, à garantir la compatibilité entre l'accord JUB et ledit règlement et, d'autre part, à répondre au problème particulier des règles de compétence à l'égard des défendeurs domiciliés dans un État tiers <sup>(20)</sup>.

3.3 En même temps, et compte tenu des compétences parallèles de la Cour de justice du Benelux (CJB) dans divers domaines dont le droit de la propriété intellectuelle, la proposition considère aussi, après l'adoption du Protocole du 15 octobre 2012 modifiant le texte du traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut de ladite CJB, que le protocole mentionné exige que le règlement Bruxelles I (refonte) soit modifié en vue, d'une part, de garantir la compatibilité entre le traité révisé et le règlement Bruxelles I (refonte) et, d'autre part, de pallier l'absence de règles de compétence communes à l'égard des défendeurs domiciliés dans un État tiers <sup>(21)</sup>.

3.4 Le texte en appréciation propose ainsi les modifications suivantes au règlement (UE) 1215/2012:

- a) des dispositions concernant la relation entre l'accord JUB et le protocole modifiant le traité Benelux de 1965, d'une part, et le règlement Bruxelles I d'autre part;
- b) des dispositions complétant les règles de compétence uniformes à l'égard des défendeurs d'État tiers dans le cadre des litiges civils et commerciaux portés devant la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux dans les matières couvertes par l'accord JUB ou le protocole modifiant le traité Benelux de 1965.

3.5 En particulier ces modifications impliquent l'ajout d'une nouvelle phrase au considérant 14 et de quatre nouvelles dispositions, à savoir les articles 71 bis à 71 quinquies, du règlement (UE) 1215/2012.

#### 4. Observations

4.1 Des trois conditions pour que l'accord relatif à la JUB puisse entrer en vigueur, la seule qui dépend d'une action des institutions de l'UE est celle que se réfère aux modifications du règlement 1215/2012 <sup>(22)</sup>, qui a abrogé le règlement 44/2001(Bruxelles I) <sup>(23)</sup>.

4.2 Les modifications proposées sont **nécessaires, adéquates, dûment justifiées et opportunes**.

Elles sont nécessaires parce que:

- a) D'abord il fallait préciser de façon claire et explicite que la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux doivent être considérées comme des juridictions au sens du règlement 1215/2012 afin de garantir la sécurité et la prévisibilité juridiques aux défendeurs pouvant être attirés devant ces juridictions dans un État membre autre que celui désigné par les dispositions du présent règlement.
- b) Ensuite la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux doivent être en mesure d'exercer leur compétence à l'égard des défendeurs non domiciliés dans un État membre. En outre, le présent règlement devrait définir les cas dans lesquels la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux peuvent exercer une compétence subsidiaire. L'objectif de cette proposition est évident: permettre l'accès à la justice et éviter que les cours rendent des décisions divergentes sur le même sujet.

<sup>(20)</sup> Cette proposition a été envoyée à tous les Parlements nationaux des États membres de l'UE le 17/09/2013, en application du principe de subsidiarité (SG-Greffe (2013)D/14401).

<sup>(21)</sup> La Cour de justice Benelux, créée par un traité du 31 mars 1965 est une juridiction commune à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, dont la compétence est de veiller à l'application uniforme des règles communes aux pays du Benelux dans différents domaines, y compris le droit de la propriété intellectuelle. Or, le Protocole du 15 octobre 2012 permet d'ajouter des compétences juridictionnelles à cette cour, et d'englober des domaines couverts par le Règlement Bruxelles I, alors que sa fonction initiale consistait essentiellement à rendre des décisions préjudicielles sur l'interprétation des règles communes aux pays Benelux.

<sup>(22)</sup> JO L 351 du 20/12/2012, p. 1; voir Avis JO C 218 du 23.7.2011, p. 78.

<sup>(23)</sup> JO L 12 du 16/01/2001, p. 1; voir Avis JO C 117 du 26.4.2000, p. 6.

- c) Les dispositions du règlement 1215/2012 relatives à la litispendance et la connexité, doivent s'appliquer non seulement lorsque des demandes sont formées devant les juridictions d'États membres où s'appliquent les accords internationaux susmentionnés et aussi devant les juridictions d'États membres où lesdits accords ne s'appliquent pas, mais également lorsque, durant la période transitoire visée à l'article 83, paragraphe 1, de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet (JUB), des demandes concernant certains types de litiges relatifs aux brevets européens tels que définis audit article sont formées devant la juridiction unifiée du brevet, d'une part, et devant une juridiction nationale d'un État membre partie contractante à l'accord JUB, d'autre part.
- d) Les décisions rendues par la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux doivent être reconnues et exécutées dans les États membres qui ne sont pas parties contractantes aux accords internationaux concernés conformément au règlement 1215/2012.
- e) Finalement les décisions rendues par les juridictions des États membres qui ne sont pas parties contractantes aux accords internationaux concernés doivent continuer d'être reconnues et exécutées dans les autres États membres conformément au règlement 1215/2012.

4.3 Les modifications envisagées sont **appropriées aux objectifs définis** de:

- a) préciser que la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux constituent des «juridictions» au sens du règlement Bruxelles I;
- b) préciser le fonctionnement des règles de compétence pour la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux en ce qui concerne les défendeurs domiciliés dans les États membres concernés et instaurer des règles uniformes en matière de compétence internationale à l'égard des défendeurs d'État tiers dans les procédures contre de tels défendeurs, portées devant la juridiction unifiée du brevet et la Cour de justice Benelux, pour les situations où le règlement Bruxelles I ne prévoit pas lui-même de telles règles mais renvoie au droit national;
- c) définir les règles à appliquer en cas de litispendance et de connexité à l'égard, d'une part, de la juridiction unifiée du brevet et de la Cour de justice Benelux et, d'autre part, des juridictions nationales des États membres non parties contractantes aux accords internationaux concernés et définir également le fonctionnement de ces règles pendant la période transitoire visée à l'article 83, paragraphe 1, de l'accord JUB;
- d) préciser le fonctionnement des règles de reconnaissance et d'exécution des décisions entre les États membres parties contractantes aux accords internationaux concernés et les États membres non parties contractantes à ces accords.

4.4 Les modifications proposées sont **dûment justifiées** dans l'exposé de motifs qui précède et introduit la proposition de règlement.

4.4.1 Finalement la modification intervient à un **moment opportun** parce que le règlement 1215/2012 est applicable à partir du 10 janvier 2015, l'accord JUB n'entre en vigueur que le premier jour du quatrième mois après la date d'entrée en vigueur des modifications du règlement 1215/2012 et que celles-ci doivent entrer en vigueur le même jour 10 janvier 2015 (article 2 de la proposition).

4.5 **Le CESE est ainsi d'accord et soutient la proposition** en appréciation qu'il considère adéquate et indispensable pour assurer une application combinée et cohérente de l'accord JUB, du protocole d'extension des compétences de la Cour de justice Benelux et du règlement Bruxelles I (refonte).

4.6 **Le CESE regrette néanmoins de pas avoir été consulté** à propos de l'adoption du «paquet brevet» (règlement (UE) 1257/2012 et règlement (UE) 1260/2012) aussi bien qu'à propos du projet d'un Accord International posant les bases pour la création de la protection par brevet unitaire dans l'UE.

4.6.1 Nonobstant, le CESE profite de l'occasion pour saluer la souplesse de la coexistence du brevet européen et du brevet à effet unitaire, car ce système offre la possibilité de choisir l'option qui leur convient le mieux: un brevet européen sur quelques États membres désignés, un brevet européen à effet unitaire sur l'ensemble des 25 États membres engagés dans la coopération renforcée.

4.6.2 La simplification poursuivie par le «paquet brevet» soulève néanmoins quelques interrogations car des travaux relatifs à la mise en œuvre du système sont encore en cours.

En effet, une Déclaration annexée à l'Accord prévoit la mise en place d'un comité de représentants des États membres qui doit mettre au point «les modalités pratiques en vue du bon fonctionnement de la juridiction unifiée». Ce comité a notamment la tâche de préparer le règlement de procédure de la juridiction et d'organiser la formation des juges<sup>(24)</sup>.

4.6.2.1 La coexistence d'un mécanisme arbitral de règlement des litiges<sup>(25)</sup> et d'un recours possible à la juridiction unifiée soulève également des interrogations, car la compétence de la JUB sera variable pendant la période transitoire de 7 ans.

4.6.2.2 L'entrée en vigueur du paquet brevet est en outre marquée par une grande complexité juridique car elle est subordonnée à l'entrée en vigueur de l'Accord sur la JUB selon la formule énoncée au point 3.1.

4.6.2.3 La structure même de la JUB a en outre de quoi dérouter. Le tribunal de première instance aura une division centrale répartie sur trois villes: Paris pour les techniques industrielles, les transports, les textiles papiers, les constructions fixes, la physique, l'électricité, Londres pour la chimie, la métallurgie et «les nécessités courantes de la vie», notamment la pharmacie, et Munich pour la mécanique, l'éclairage, le chauffage, l'armement et le sautage. Des divisions locales pourront ensuite être créées à l'intérieur d'un État et des divisions régionales pourront concerner au moins deux États. Enfin la cour d'appel aura son siège au Luxembourg.

4.6.2.4 Le fait que le montant total des frais de justice ne peut être connu à l'avance est susceptible de dissuader un défendeur d'agir via la JUB en vue de défendre ses droits et, partant, de porter atteinte à ses droits d'accès à la justice.

4.6.2.5 L'article 14, paragraphe 2, des règles de procédure proposées pour la JUB<sup>(26)</sup> est difficilement compatible avec l'article 49 de l'accord conclu entre les États membres contractants en vue de l'établissement de la JUB, en particulier lorsque la compétence de la division devant laquelle l'action est intentée se fonde sur l'article 33, paragraphe 1, point (a). Il est particulièrement difficile de comprendre exactement quelle langue est d'application. L'article 49, paragraphe 3, de l'accord reconnaît aux parties le droit de convenir de la langue de procédure sous réserve de l'approbation de la chambre compétente, tandis que l'article 14, paragraphe 2, dispose que le mémoire en demande est établi dans la langue employée par le défendeur pour la conduite de ses affaires dans son État membre contractant. Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, le CESE recommande de supprimer ou de modifier substantiellement l'article 14, paragraphe 2.

4.6.2.6 Le succès de la juridiction unifiée du brevet dépend dans une large mesure de la qualité des juges retenus. Bien qu'issus de différents États membres et dotés d'une expérience très diverse due aux nombreuses différences entre les systèmes procéduraux nationaux, les juges sont tenus de respecter les procédures de la nouvelle juridiction unifiée du brevet. Il est donc très important, pour la réussite de cette dernière, que les juges qui y sont nommés disposent d'une formation approfondie et de qualité, portant tant sur les nouvelles règles de procédure applicables que sur les compétences linguistiques essentielles à la juridiction.

4.7 Compte tenu de cette complexité, on ne peut que se féliciter de la simplicité des quatre nouvelles dispositions qui devraient être insérées dans le règlement «Bruxelles I».

Bruxelles, le 26 février 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(24)</sup> <http://www.unified-patent-court.org/>.

<sup>(25)</sup> Article 35 de l'Accord sur la JUB.

<sup>(26)</sup> Unified Patent Court (UPC).

**Avis du Comité économique et sociale européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Ouvrir l'éducation: les nouvelles technologies et les ressources éducatives libres comme sources innovantes d'enseignement et d'apprentissage pour tous»**

COM(2013) 654 final

(2014/C 214/06)

Rapporteur: **M. Gonçalo LOBO XAVIER**

Corapporteur: **M. Pavel TRANTINA**

Le 25 septembre 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Ouvrir l'éducation: les nouvelles technologies et les ressources éducatives libres comme sources innovantes d'enseignement et d'apprentissage pour tous»*

COM(2013) 654 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 226 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1 L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) gagnent progressivement du terrain dans toutes les sphères de la vie de tout un chacun. Le CESE croit qu'une approche numérique des systèmes éducatifs devrait aider à l'amélioration de la qualité et de la créativité de l'éducation proposée à la collectivité, en particulier si l'usage qu'on en fait est guidé par le bon sens.

1.2 Le CESE est convaincu que le rôle des enseignants est central pour le succès de l'initiative «Ouvrir l'éducation». Leur participation à la conception et à la mise en œuvre de l'initiative, associée à une formation adéquate, est essentielle pour «ouvrir l'éducation» de manière innovante en recourant aux nouvelles technologies et aux ressources éducatives libres dans un contexte d'enseignement et d'apprentissage pour tous.

1.3 Le CESE souligne que la mobilisation de tous les acteurs et le soutien à la création de «partenariats d'apprentissage» au sein de la société, associant les écoles, les entreprises, les municipalités, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les ONG liées à la jeunesse, les animateurs de jeunesse ou d'autres animateurs sociaux communautaires, les parents et les élèves à la conception et la mise en œuvre des «programmes» sont essentiels pour que cette initiative soit couronnée de succès et produise des résultats concrets dans un climat sain de changement de paradigme éducatif.

1.4 Le CESE attire l'attention sur la nécessité d'utiliser efficacement les programmes de financement européens et, surtout, nationaux pour soutenir un usage optimal, dûment adapté aux programmes d'enseignement, des nouvelles technologies et des ressources éducatives libres. Il faut observer, divulguer et encourager les bonnes pratiques qui existent dans certains États membres en ce qui concerne, par exemple, les mesures d'incitation à proposer aux entreprises qui souhaitent équiper les écoles de nouvelles technologies d'information et de communication (TIC).

1.5 Le CESE juge essentiel que les outils de reconnaissance des compétences acquises au moyen de l'utilisation des TIC soient bien connus de toute la collectivité et que leur application soit régulièrement évaluée. L'espace européen des compétences et des certifications, actuellement en cours de développement, devrait contribuer à cet effort de transparence et de validation des compétences. Cela est crucial pour que toute la collectivité soit familiarisée avec le système.

1.6 Le CESE admet sans réserve qu'une approche bien planifiée et globale est nécessaire dans l'application des mesures visant à promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus d'apprentissage, tant en ce qui concerne les cours en ligne ouverts à tous (MOOC) que les ressources éducatives libres (REL). Il va sans dire que les enseignants continueront de jouer un rôle clé tout au long du processus éducatif pour autant qu'ils bénéficient d'une formation et d'incitations appropriées. L'éducation basée sur la technologie pose de nouveaux défis à l'Europe. La technologie, sans les enseignants, perdrait sa valeur éducative, tandis que les enseignants à l'aise avec la technologie numérique continueront d'être des acteurs clés pour motiver à apprendre.

1.7 Le CESE souhaiterait souligner la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'inclusion dans le cadre de l'utilisation des TIC à des fins éducatives, en particulier celle des élèves issus de milieux défavorisés, qui ne peuvent acquérir les équipements nécessaires, avoir un accès satisfaisant à internet et acheter les contenus. Il existe en Europe de nombreux exemples de bonnes pratiques montrant comment surmonter ces obstacles et équiper les personnes concernées avec le matériel dont elles ont besoin. Les meilleures pratiques doivent être diffusées et encouragées.

1.8 Le CESE est également d'avis que les nouvelles technologies basées sur internet permettent la transmission des connaissances par-delà les frontières et peuvent ainsi promouvoir la convergence des systèmes d'éducation des États membres. Cela est important pour la mobilité des futurs employés et employeurs sur les marchés unis de l'Union européenne, qui en bénéficiera.

1.9 Le CESE estime que la Commission européenne devrait garantir le soutien et les mécanismes de coordination nécessaires pour mettre en œuvre rapidement et efficacement les propositions débattues dans le présent document, mesurer les progrès accomplis et promouvoir l'échange de bonnes pratiques au sein de l'UE. Le CESE considère qu'une mise en œuvre adéquate de ces propositions aidera à réaliser les objectifs généraux de la stratégie Europe 2020.

## 2. Contexte

2.1 La Commission européenne a lancé l'initiative «Ouvrir l'éducation», un plan d'action visant à résoudre le problème de l'utilisation insuffisante ou inefficace des technologies de l'information dans le processus éducatif, ainsi qu'à combler d'autres lacunes en rapport avec la technologie numérique, qui empêchent les écoles et les universités de dispenser un enseignement de qualité élevée et d'enseigner les compétences numériques qui seront exigées dans 90 % des emplois d'ici à 2020.

2.2 Cette initiative conjointe, placée sous la direction de M<sup>me</sup> Androulla VASSILIOU, commissaire européenne à l'éducation, à la culture, au multilinguisme et à la jeunesse, et de M<sup>me</sup> Neelie KROES, vice-présidente de la Commission chargée de la stratégie numérique, se concentre sur trois aspects principaux:

- la création de possibilités d'innovation pour les organisations, les enseignants et les apprenants;
- l'utilisation accrue des ressources éducatives libres (REL), garantissant que les supports didactiques produits à l'aide de fonds publics soient accessibles à tous; et
- l'amélioration de l'infrastructure TIC et de la connectivité dans les établissements scolaires.

2.3 Les initiatives en rapport avec le plan d'action «Ouvrir l'éducation» seront financées par Erasmus+, le nouveau programme de l'UE en faveur de l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, par Horizon 2020, le nouveau programme en matière de recherche et d'innovation, et par les Fonds structurels de l'UE. Par exemple, Erasmus+ accordera un financement à des prestataires de services éducatifs pour faire en sorte que les modèles commerciaux soient adaptés à l'évolution technologique et pour contribuer à la formation des enseignants au moyen de cours en ligne gratuits. Tous les matériels didactiques bénéficiant de financements au titre d'Erasmus+ seront mis gratuitement à la disposition du public sous le régime des licences ouvertes.

2.4 L'importance de l'initiative «Ouvrir l'éducation» sera renforcée par des recommandations formulées par le groupe de haut niveau sur la modernisation de l'enseignement supérieur, dont la publication est prévue pour l'été prochain. Ce groupe, lancé par M<sup>me</sup> VASSILIOU, membre de la Commission, et présidé par l'ancienne présidente irlandaise, M<sup>me</sup> Mary McALEESE, examine actuellement comment l'enseignement supérieur peut tirer le meilleur parti des nouveaux modes d'enseignement et d'apprentissage.

2.5 Cette initiative est également liée à la grande coalition en faveur de l'emploi dans le secteur du numérique, un partenariat associant de nombreux acteurs qui s'efforcent de remédier à la pénurie de compétences dans le domaine des TIC et de pourvoir aux quelque 900 000 postes vacants dans ce secteur.

## 3. Observations générales

3.1 «L'éducation est un processus social» (John Dewey) et doit le rester, même avec l'utilisation à grande échelle des TIC. Son rôle n'est pas uniquement de transmettre le savoir mais aussi de former des citoyens.

3.2 Le CESE salue la communication de la Commission européenne intitulée «Ouvrir l'éducation» qui permet de promouvoir un système d'éducation moderne, à même de développer les capacités de la communauté estudiantine, des professeurs et de la société dans son ensemble, en facilitant l'utilisation des nouvelles compétences numériques et en apportant de nouvelles solutions en matière de technologies de communication et d'information, ce qui garantira l'efficacité du processus de transmission des connaissances.

3.3 L'éducation est l'un des piliers des sociétés modernes et un droit de l'homme. Aucun pays ne peut survivre ni se développer sans un bon système éducatif. La clé du succès réside de nos jours dans l'application des TIC à la transmission des connaissances au moyen d'une combinaison de méthodes modernes et traditionnelles. L'éducation doit suivre la bonne approche, celle qui met l'accent sur le développement intégré de chaque individu, tout en répondant aux besoins réels du marché de l'emploi en matière de compétences. En outre, sans toutefois négliger les besoins des marchés lucratifs, les systèmes éducatifs de l'Union européenne doivent aussi répondre aux besoins de secteurs non lucratifs tels que certains domaines de la recherche, des sciences et des arts.

3.4 Les écoles ont toujours joué un rôle pionnier en matière d'innovation. Aussi, selon le CESE, la clé du succès de l'éducation réside dans l'équilibre entre les méthodes d'enseignement dites «traditionnelles» et l'utilisation de nouvelles technologies et approches. De plus, le CESE estime qu'il convient d'adapter les systèmes éducatifs aux évolutions de la société et aux nouveaux défis qui se font jour à l'échelle mondiale.

3.5 Cela fait longtemps que le CESE traite de la question des approches innovantes en matière d'éducation <sup>(1)</sup>. Dans son récent avis intitulé «Repenser l'éducation», par exemple, il a souligné qu'il fallait continuer à accorder une place importante à l'enseignement des STIM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques) compte tenu de leur caractère central dans le développement de la société technologique dans laquelle nous vivons, qui accorde une grande importance aux ressources humaines dotées de très bonnes connaissances scientifiques et technologiques. Il est toutefois essentiel que ces disciplines soient présentées à la communauté estudiantine de manière plus créative et captivante, et ce dès le jardin d'enfants. Cette approche de familiarisation précoce a donné de bons résultats et peut être considérée comme une bonne pratique dans plusieurs États membres.

3.6 Les méthodes numériques et en ligne sont toutes les deux importantes. Toutefois, le Comité affirme que si l'on utilise de nouveaux matériels, formats et compétences pour garantir la transmission des connaissances, il est vital d'améliorer les contenus, l'efficacité de l'apprentissage et les résultats de celui-ci.

3.7 Le CESE est d'avis que la participation du corps enseignant ainsi que des partenaires sociaux qui représentent ses intérêts est essentielle à l'efficacité du processus d'ouverture de l'éducation; Dans cette optique, le CESE salue l'idée de promouvoir des réseaux d'enseignants volontaires pour l'échange des bonnes pratiques et le lancement de nouvelles initiatives.

3.8 D'un point de vue commercial, le CESE constate que la nouvelle approche et le nouvel environnement numériques offrent des perspectives considérables. Néanmoins, il estime qu'il convient de rester prudent, en particulier dans l'utilisation des «sources libres». En effet, le CESE considère que les cours et les ressources libres ont un rôle à jouer dans le processus, mais que le marché a besoin d'une classification et d'une normalisation (volontaires), compte tenu du processus de certification et des droits de propriété intellectuelle (DPI) <sup>(2)</sup>. Une analyse critique de la qualité des ressources éducatives est également importante et souhaitable.

3.9 Le CESE reconnaît les avantages d'une «industrie» des «ressources éducatives libres» dans la mesure où ces dernières s'avèrent utiles aux processus éducatifs et qu'elles permettent de stimuler l'apprentissage des langues. Un accès universel continu à des contenus pédagogiques de haute qualité librement accessibles n'est d'aucune utilité si ces contenus sont fournis dans une langue que la plupart des membres d'une communauté donnée ne maîtrisent pas et ne peuvent donc pas être exploités.

3.10 Selon le CESE, il est évident que bien que le document préconise des stratégies à l'échelle européenne, la mise en œuvre effective des solutions dépend de la façon dont chaque État membre élabore ses politiques. Dans ce sens, le CESE invite les dirigeants politiques des États membres à s'engager réellement afin de garantir la mise en œuvre des solutions suggérées à l'échelon européen, indépendamment des différences de niveau d'avancement entre États membres dans ces domaines.

<sup>(1)</sup> JO C 181 du 21.6.2012, p. 143–149; JO C 68 du 6.3.2012, p. 11–14 et JO C 68 du 6.3.2012, p. 1–10.

<sup>(2)</sup> JO C 191 du 29.6.2012 — Chapitre 4.

3.11 Comme indiqué précédemment, cette «révolution», à l'instar de tout changement majeur, exige que chaque État membre prenne des initiatives politiques. Dans cette optique, le CESE prône une utilisation adéquate des programmes de financement, européens et surtout nationaux, qui sont disponibles pour soutenir la «révolution» pédagogique suggérée. S'il est vrai que le programme Erasmus+ et certaines mesures du programme Horizon 2020 n'apportent pas de solutions à tout en dépit de l'augmentation très appréciée des dotations, en combinant les budgets nationaux et ces programmes de manière adéquate, l'on pourra toutefois réellement stimuler les systèmes éducatifs. Une telle approche exige que chaque État membre adopte les stratégies et décisions politiques appropriées, sachant qu'il n'existe pas de solution universelle.

3.12 Indépendamment de ce qui a été dit sur l'importance des technologies numériques, l'éducation doit également s'ouvrir à d'autres formes d'apprentissage (notamment l'éducation non formelle en dehors des écoles). Il y a lieu de noter d'ailleurs à cet égard que les *médias* (en ce qu'ils constituent une ressource pédagogique informelle) pèsent encore relativement peu dans le processus éducatif malgré leur énorme potentiel de complémentarité avec l'éducation formelle et de contribution à la compréhension des contenus numériques.

3.13 Pour promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies, il faut se baser sur les principes de l'accessibilité à toute la communauté des apprenants et de leur inclusion sociale, en prenant surtout en considération leurs différents milieux sociaux et les différents modes d'entrée en contact avec le monde numérique qui en découlent.

3.14 Le CESE rappelle la nécessité d'associer non seulement la communauté des apprenants mais aussi toute la société à la définition des meilleures pratiques et des approches à même de contribuer de manière décisive à l'obtention de meilleurs résultats pédagogiques.

#### 4. Observations particulières

##### 4.1 Environnements d'apprentissage libre (*open learning*)

4.1.1 Il faut investir davantage et mieux dans la qualité de l'éducation et de la formation afin d'améliorer les compétences et l'employabilité dans les pays de l'Union européenne. Dans certains États membres en particulier, les priorités doivent être claires pour la communauté. Cela n'a aucun sens d'investir dans des infrastructures si, parallèlement, se produit un désinvestissement dans la formation des enseignants. Les investissements doivent poursuivre un double objectif, à savoir: i) renforcer la capacité logistique des établissements d'enseignement et les infrastructures d'appui, et ii) améliorer la composante «connaissance» du processus éducatif. Une telle approche est essentielle si l'on veut mettre correctement à profit les possibilités de financement disponibles dans le cadre des différents programmes de financement européens et nationaux.

4.1.2 Il y a lieu de partager les meilleures pratiques à grande échelle. Bien qu'il y ait des différences (pas seulement structurelles, mais aussi culturelles) entre les États membres, les idées, les processus et les approches peuvent être adaptés à la situation sur le terrain dans un pays donné. Le CESE salue l'intention de la Commission de créer un réseau à l'échelle européenne destiné à promouvoir les meilleures pratiques et à les rendre accessibles à l'ensemble des États membres.

4.1.3 Les élèves ont beau être des «natifs du numérique», ils ont besoin d'être guidés dans leur apprentissage de l'utilisation des nouvelles technologies à des fins pédagogiques si l'on veut que l'apprentissage numérique soit un succès. En outre, ils vont devoir changer certaines de leurs habitudes en matière de technologie et s'adapter à l'exécution de tâches en recourant à la technologie, ce qui sera certainement difficile au début mais payant par la suite. Les élèves devront changer à bien des égards, tout autant que leurs professeurs et cet effort conjoint est nécessaire.

4.1.4 Il convient de considérer la technologie comme un moyen, et non comme une fin. Si l'on ne forme pas les enseignants et les élèves à son utilisation, ils risquent de «faire du vieux avec du neuf». Les directeurs d'établissement, entre autres responsables éducatifs, doivent faire en sorte que les parents soient informés de toute nouvelle méthode d'apprentissage si l'on veut que ces contenus soient véritablement établis. Le secteur de l'éducation nécessitera des dirigeants visionnaires.

4.1.5 Dans le processus éducatif, les enseignants sont plus importants que la dimension de la salle de classe, la durée des cours, l'utilisation ou non de technologies pendant ceux-ci et l'organisation-même de l'école ou des classes. Le fait que la technologie soit en train de gagner du terrain dans les écoles peut être envisagé comme une chance d'amélioration du statut du professeur, ce qui implique de reconnaître et de valoriser le rôle crucial qu'il joue au sein de la collectivité. Intégrer de nouveaux processus éducatifs et de nouvelles technologies d'enseignement dans les salles de classe n'est pas tâche aisée car cela requiert des enseignants qualifiés qui tiendront les commandes dans ce processus de changement.

4.1.6 Les décideurs politiques doivent par conséquent s'assurer que la technologie n'est pas imposée dans l'enseignement d'une manière qui compromettrait le professionnalisme et l'engagement des enseignants. C'est la technologie qui doit se mettre au service du processus éducatif conduit par les professeurs et non l'inverse.

4.1.7 En règle générale, il faut investir davantage dans la formation des enseignants que dans la technologie elle-même.

4.1.8 La technologie tend à être plus utile aux élèves qui ont le moins besoin d'assistance. Les statistiques indiquent que les étudiants de l'enseignement supérieur et les diplômés sont davantage susceptibles d'achever un cours en ligne ouvert à tous (MOOC) que les autres. Les MOOC ne suffisent pas pour relever les défis les plus urgents en matière d'éducation mais il pourrait s'avérer avantageux de les introduire dans l'enseignement secondaire et la formation professionnelle.

4.1.9 La transparence et la reconnaissance des compétences acquises au moyen des TIC (tant à l'intérieur qu'en dehors des établissements scolaires) revêtent une grande importance et sont de nature à garantir la qualité de la procédure de reconnaissance. Les apprenants, les enseignants et les employeurs doivent être associés à la conception des procédures de reconnaissance et être motivés par celles-ci.

#### 4.2 Ressources éducatives libres

4.2.1 Pour promouvoir l'utilisation des ressources et des contenus numériques, il faut de toute évidence renforcer l'enseignement des langues étrangères (de l'anglais en particulier), non seulement au sein de la communauté des apprenants mais également parmi les professeurs.

4.2.2 La création de salles de classe numériques requiert de solides compétences pédagogiques et organisationnelles chez ceux qui les conçoivent. Ces salles pourront renforcer les effets de l'apprentissage numérique si elles sont conçues comme des espaces d'apprentissages actifs, centrés sur les étudiants et dotés des ressources permettant de répondre aux besoins pédagogiques de tout type d'élève.

4.2.3 Le CESE admet que le site internet «Open Education Europa» sur l'éducation ouverte est un pas important pour permettre l'accompagnement du processus par la collectivité. Il estime qu'il faudra promouvoir de manière appropriée l'utilisation de ce site et assurer en permanence un suivi et une évaluation de ses contenus. Il conviendra d'accorder une attention particulière à la diversité linguistique des ressources afin d'en faciliter l'utilisation;

#### 4.3 Connectivité et innovation

4.3.1 Le CESE est conscient du fait que la capacité des infrastructures d'information et de communication varie d'un État membre à l'autre, variation qui est un facteur important à prendre en considération dans la mise en œuvre des différentes propositions. Toutefois, la mise en place d'une infrastructure à haut débit, notamment dans les régions éloignées, devrait au moins devenir et/ou demeurer une priorité.

4.3.2 Il importe de garantir aux groupes défavorisés un accès plus large aux TIC, ce qui faciliterait leur intégration. Les services et les centres communautaires, qui offrent un accès à internet et des modules d'apprentissage en ligne ainsi que des «bibliothèques scolaires numériques», représentent un énorme potentiel à cet égard.

#### 4.4 Efforts concertés pour exploiter les possibilités offertes par la révolution numérique

4.4.1 Le CESE estime qu'il est essentiel de mesurer les effets de ces politiques. Comme indiqué précédemment, il existe diverses approches et différents niveaux de participation communautaire au processus éducatif. La révolution numérique doit pouvoir être mesurée au moyen d'indicateurs de performances clés qui doivent clarifier non seulement des questions pratiques (pourcentage d'élèves qui restent dans le système, nombre de nouveaux utilisateurs de ressources libres, nombre d'ordinateurs et de livres électroniques dans les salles de classe, etc.), mais également l'incidence des nouvelles méthodes numériques sur les établissements d'enseignement, les apprenants et le corps enseignant, y compris pour ce qui est de l'amélioration de leurs compétences linguistiques.

4.4.2 Il n'est jamais inutile de rappeler que toute la communauté doit être associée au processus. L'accent a déjà été mis, comme il se doit, sur les enseignants et leur rôle central mais il convient également de reconnaître le rôle clé que doivent jouer les familles et l'entourage social. Dans la mise en œuvre de politiques éducatives innovantes et inclusives, la famille jouera toujours un rôle décisif pour aider les apprenants à s'adapter aux nouveaux outils d'apprentissage numériques. On ne saurait faire autrement que d'associer activement la famille à ce processus de changement. Le CESE reconnaît également la contribution unique des animateurs de jeunesse et des autres animateurs sociaux communautaires, qui, dans le cadre de leur vie professionnelle, donnent la possibilité à des personnes de tout âge de tirer profit des différentes initiatives dans le domaine de l'éducation et les y incitent.

Bruxelles, le 26 février 2014.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Henri MALOSSE

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages»**

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Rapporteure: **M<sup>me</sup> Indrė VAREIKYTĖ**

Le 4 décembre 2013, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages»

COM(2013) 857 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 27 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 196 voix pour, 7 voix contre et 6 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Au cours des deux dernières décennies, les stages sont devenus une porte d'accès majeure au monde du travail pour les jeunes. Or, bien que les stages soient désormais une pratique courante dans les marchés de l'emploi européens, et que nombre d'entreprises aient commencé à contribuer activement à ce processus, leur généralisation s'accompagne aussi de préoccupations croissantes quant à leurs contenus d'apprentissage et conditions de travail. Il conviendrait, pour faciliter l'accès à l'emploi, que les stages offrent un apprentissage de qualité ainsi que des conditions de travail adéquates; ils ne devraient pas être une alternative à un emploi régulier ni une condition préalable à l'obtention d'un emploi.

1.2 Les stages sont un moyen, certes important, de lutter contre le chômage et l'inadéquation des compétences, et de garantir la transition entre le système éducatif et le marché du travail, mais il ne faudrait pas considérer que c'est le seul moyen de le faire. La solution à ces problèmes passe par des stratégies complexes et interdépendantes tant au niveau européen que national. L'adoption de mesures appropriées, en particulier au niveau national, peut permettre d'accroître l'offre de stages pour les jeunes.

1.3 Outre les recommandations spécifiques formulées tout au long du texte, les conditions essentielles pour améliorer les programmes de stages et les rendre plus accessibles sont énoncées ci-après.

1.3.1 La recommandation devrait inclure les stages liés à des programmes éducatifs et à des PAMT (politiques actives du marché du travail, conçues pour répondre aux besoins des jeunes au chômage sans compétences particulières ou avec un faible niveau de compétences), car ce sont les modalités de stages les plus efficaces dans l'UE.

1.3.2 Il conviendrait de soutenir davantage l'inclusion des stages dans les programmes d'études; par ailleurs et dans la mesure du possible, les stages devraient avoir lieu pendant les études plutôt qu'après celles-ci.

1.3.3 Un effort commun tant au niveau européen que national serait nécessaire pour accroître la disponibilité des stages, en particulier dans les PME.

1.3.4 Les stages «sur le marché libre» devraient inclure une couverture sociale de base (comprenant une assurance santé et accident et, dans le cas de stages rémunérés, des congés maladie).

1.3.5 Il conviendrait d'accorder l'aide financière nécessaire aux stagiaires.

1.3.6 Cette recommandation devrait s'assortir de lignes directrices visant à aider les États membres et les entreprises/organisations d'accueil à comprendre les différents moyens de soutenir les programmes de formation par le biais de financements européens et nationaux disponibles et à créer des systèmes de stages flexibles dont la charge financière serait partagée.

1.3.7 Il est nécessaire de disposer d'une plus grande offre de stages transfrontaliers afin de renforcer la mobilité intra-européenne des jeunes. Bien qu'il y ait lieu de se féliciter de l'extension des services EURES aux stages, des mesures supplémentaires sont toutefois nécessaires pour encourager des processus d'offres de stages ouverts et transparents.

1.3.8 Il est nécessaire de disposer de données plus solides et d'évaluations de toutes les modalités de stages tant au niveau national qu'europpéen. Ceci inclut à la fois les données quantitatives et qualitatives, qui peuvent être utilisées pour évaluer la quantité, la qualité, l'impact et l'efficacité des stages.

1.3.9 Il est essentiel de veiller à ce que les personnes handicapées puissent participer à des stages, en prenant les mesures appropriées de sensibilisation et d'accessibilité.

1.3.10 Il importe d'associer toutes les parties prenantes (les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et, en particulier, les organisations de jeunesse) à la formulation de lignes directrices ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du cadre.

## 2. Observations générales

2.1 En décembre 2012, la Commission européenne a lancé le paquet «Emplois jeunes» comprenant trois propositions principales: la garantie pour la jeunesse, le cadre de qualité pour les stages et l'alliance pour l'apprentissage, outre l'extension du réseau EURES. Le CESE suit de près le processus de mise en œuvre de tous ces instruments.

2.2 Le Comité se félicite de la recommandation du Conseil concernant l'élaboration d'un cadre de qualité pour les stages. Il considère qu'il s'agit à la fois d'une mesure visant à garantir un contenu d'apprentissage de qualité et des conditions de travail adéquates durant les stages, et d'un outil pour éviter que le stage se substitue à un emploi régulier ou soit une condition préalable à l'emploi.

2.3 Le CESE reconnaît qu'il est essentiel d'offrir des stages de grande qualité pour mettre en œuvre avec succès la garantie pour la jeunesse <sup>(1)</sup> (dont l'objectif est «que chaque jeune de moins de 25 ans reçoive une offre d'emploi et bénéficie d'un enseignement continu, d'un apprentissage ou d'un stage dans les quatre mois suivant la sortie de l'enseignement formel ou après quatre mois de chômage») et pour atteindre le grand objectif de la stratégie Europe 2020, à savoir, un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans d'ici 2020. Il est important de noter que l'utilisation appropriée de programmes de stages peut contribuer à résoudre l'inadéquation des compétences, tout en servant de pont pour la transition entre l'éducation et le marché du travail.

2.4 Malgré des progrès encourageants réalisés dans plusieurs États membres, le Comité soutient la conclusion selon laquelle les principaux problèmes qui touchent actuellement les stages dans l'UE sont un contenu d'apprentissage insuffisant et des conditions de travail inadéquates. C'est d'ailleurs ce que démontre une récente enquête de l'Eurobaromètre <sup>(2)</sup>, selon laquelle, plus de 28 % des stagiaires pensent que leur expérience ne leur sert ou ne leur servirait pas à trouver un emploi régulier.

2.5 Le CESE est d'avis que le stage n'est qu'un des outils pour lutter contre le chômage et l'inadéquation des compétences. La solution à ces problèmes passe par la mise en œuvre de politiques complexes et interdépendantes aux niveaux européen et national.

2.6 En outre, le Comité note que la recommandation couvre seulement les stages «sur le marché libre» et les stages à caractère transnational et qu'elle n'accorde pas d'attention particulière à d'autres formes plus courantes et efficaces de stages à travers l'Union européenne <sup>(3)</sup>: des stages liés aux programmes éducatifs et aux PAMT pour des jeunes au chômage, sans compétences particulières ou avec un faible niveau de compétences.

2.7 Le cadre devrait être suffisamment flexible pour refléter les différents points de départ dans les États membres ainsi que les législations et pratiques nationales, dans le respect du principe de subsidiarité.

2.8 Inclure davantage de stages liés à des programmes éducatifs dans le cadre de qualité donnerait lieu à une approche plus systématique des stages «sur le marché libre», surtout grâce aux méthodes d'assurance qualité existant déjà dans le secteur éducatif, qui pourraient servir de modèle pour un mécanisme efficace de contrôle qualité concernant tous les programmes de stages. La création d'un outil unique d'assurance de la qualité pour tous les types de stages rendrait les conditions préalables en matière de qualité plus compréhensibles et transparentes, tout en contribuant à cibler le contenu d'apprentissage de ces expériences. Il est toutefois important de veiller à ce qu'un tel instrument ne soit pas contraire aux dispositions de la législation en vigueur dans les États membres.

<sup>(1)</sup> Recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, JO C 120, 26.4.2013, p. 1.

<sup>(2)</sup> The experience of traineeships in the EU, Eurobarometer, 2013 (en anglais uniquement).

<sup>(3)</sup> Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States, European Union, 2012 (en anglais uniquement).

2.9 Toutefois, le CESE souligne que l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire ne suffit pas pour garantir la qualité des stages. La mise en œuvre des réglementations et un suivi sérieux de l'ensemble du processus joueront un rôle essentiel pour garantir des stages de grande qualité. Les États membres doivent pouvoir décider comment traiter au mieux la question des stages afin de garantir la qualité et de prévenir les abus.

2.10 Il est nécessaire de disposer d'une plus grande offre de stages transfrontaliers afin de renforcer la mobilité intra-européenne des jeunes. Il y a lieu de se féliciter de l'extension des services EURES aux stages, surtout si l'on tient compte de la valeur ajoutée liée à la promotion des stages transnationaux (actuellement, seuls 9 % des stages se déroulent à l'étranger<sup>2</sup>). Toutefois, il conviendrait de prendre des dispositions supplémentaires pour encourager l'ouverture et la transparence dans les processus d'offres de stages, en ayant recours à des moyens informatifs et institutionnels. Des lignes directrices destinées aux organisations d'accueil potentielles permettraient de définir les principes de processus de recrutement ouverts et transparents ainsi que des critères de qualité pour les stages. De plus, il serait souhaitable que les publics-cibles soient mieux informés des programmes et des possibilités qui existent en matière de stages, notamment au moyen des médias sociaux et d'internet.

### 3. Le rôle de l'investissement dans les stages

3.1 Le CESE considère que les stagiaires peuvent contribuer aux résultats des entreprises et à l'économie dans son ensemble, tout en acquérant l'expérience dont ils ont besoin, pour autant que l'environnement d'apprentissage sur le lieu de travail soit suffisamment structuré pour faciliter cette acquisition.

3.2 Outre leur composante d'apprentissage, il est important de reconnaître les avantages que présentent les stages pour toutes les parties concernées: le stagiaire, l'employeur, l'économie dans son ensemble et, partant, la société. Garantir des systèmes de stages de qualité et accessibles devrait dès lors être une responsabilité partagée.

3.3 Le Comité considère que la recommandation devrait promouvoir plus activement l'investissement dans les stages. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux PME, car il est fréquent qu'elles ne disposent pas du capital nécessaire pour investir dans le recrutement de stagiaires, si on ne leur accorde pas une aide spécifique.

3.4 Les raisons pour lesquelles les plus petites entreprises n'investissent pas suffisamment dans les stages tiennent aux caractéristiques propres aux PME: gestion à court terme, incapacité à accumuler les bénéfices des stages sur le court terme, ainsi que les coûts et bénéfices différents de la formation. Les stages sont des investissements dont les avantages ne sont pas immédiatement perceptibles pour les entreprises. Un autre problème pour les petites entreprises qui envisagent la possibilité d'offrir des stages est que la durée du stage peut être insuffisante pour en rentabiliser les coûts.

3.5 Le CESE est d'avis que la présence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et formée offre des avantages qui dépassent largement la sphère du travailleur ou de l'entreprise. Dès lors, l'intervention de l'État sur le marché pour soutenir le secteur privé en la matière peut être justifiée. Les PME étant de grandes créatrices d'emploi net et de véritables moteurs de croissance économique, il peut être justifié d'investir dans les stages au sein de petites entreprises pour corriger les défaillances du marché découlant de facteurs externes et de biens publics (comme l'inadéquation des compétences liées à l'éducation). De la sorte, les petites entreprises contribueraient davantage à la croissance économique globale et au bien-être de la société dans son ensemble<sup>(4)</sup>.

3.6 Le Comité recommande dès lors l'élaboration de lignes directrices d'accompagnement à l'attention des États membres et des entreprises/organisations d'accueil sur les moyens possibles pour soutenir les programmes de formation avec les sources de financement disponibles à l'échelle européenne et nationale. Ces lignes directrices devraient aussi inclure des cas de bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de programmes de formation dans les entreprises et les organisations.

3.7 Le CESE estime qu'il est important de garantir que les employeurs soient conscients des bénéfices nets qu'ils peuvent tirer de l'offre de stages. À cet égard, des études qui analysent l'ensemble des coûts et avantages et mettent en évidence la rentabilité économique réelle peuvent encourager les employeurs à recruter des stagiaires. Parallèlement, il importe de sensibiliser au fait que les entreprises doivent offrir des stages de qualité.

### 4. Indemnités et sécurité sociale

4.1 Seuls 62 %<sup>(5)</sup> des jeunes stagiaires ont conclu une convention de stage écrite avec l'organisation ou la société d'accueil. Dès lors, le Comité soutient la demande de rendre obligatoire la conclusion d'une convention de stage écrite. Il y a lieu de définir des normes juridiques communes pour les conventions de stage. Il convient de signaler que les conventions ou contrats légaux écrits constituent un avantage aussi bien pour l'entreprise qui offre le stage que pour le stagiaire, dans la mesure où ils renforcent les responsabilités et les droits des deux parties.

<sup>(4)</sup> La formation des dirigeants de PME, OCDE, 2002.

<sup>(5)</sup> The experience of traineeships in the EU, Eurobarometer, 2013 (en anglais uniquement).

4.2 Par ailleurs, le Comité recommande que, dans le cas de stages «sur le marché libre», l'entreprise ou l'organisation d'accueil garantisse une couverture sociale de base (comprenant une assurance santé et accident et, dans le cas de stages rémunérés, des congés maladie), figurant par défaut dans la convention de stage. Si le stage est considéré comme une relation de travail, conformément à la législation et à la pratique nationales, toutes les lois relatives au travail, les lois sociales et les dispositions des conventions collectives (y compris les conditions salariales) des États membres doivent être d'application. En cas de litige, le Comité recommande de considérer le stagiaire comme la partie la plus faible et de lui apporter le soutien nécessaire.

4.3 Les fonds européens et nationaux/régionaux, les aides institutionnelles (par exemple, les bourses universitaires), l'autofinancement et les ressources des entreprises figurent parmi les moyens de financement les plus courants dans les États membres. Les financements publics disponibles proviennent en grande partie de fonds européens, notamment du Fonds social européen (FSE). Toutefois, en ce qui concerne les stages «sur le marché libre», l'autofinancement est pratique courante, car dans bien des cas les stagiaires reçoivent une indemnité insuffisante ou n'en reçoivent pas du tout. En effet, 59 %<sup>5</sup> de l'ensemble des stagiaires ne reçoivent pas d'indemnité financière et doivent recourir à d'autres sources de financement comme des économies personnelles ou l'aide de leurs familles.

4.4 Le Comité souligne que les stagiaires, qui préparent leur carrière future en améliorant leur employabilité, ne doivent pas être exposés au risque de pauvreté. Les stages devraient être accessibles à tous en pleine égalité. L'absence d'indemnités financières limite l'accessibilité aux programmes de stages (dans l'ensemble de l'UE, à peine 46 % des répondants à l'enquête avaient effectué un stage). Cela entraîne une forme de discrimination fondée sur les ressources financières, qui défavorise certaines catégories de jeunes.

4.5 Concernant l'approche de la responsabilité partagée, le Comité encourage les États membres à rechercher une solution flexible à l'indemnisation des stagiaires. Une telle approche devrait garantir des stages de qualité élevée offrant des conditions décentes, sans pour autant décourager les entreprises d'offrir de telles possibilités. L'indemnisation des stagiaires ne devrait pas être considérée seulement comme un salaire, mais aussi comme un moyen de garantir à tous les jeunes l'égalité des chances concernant la possibilité d'effectuer un stage.

4.6 Le CESE recommande d'examiner toutes les options avec les partenaires sociaux et d'en débattre avec eux: régimes de déduction fiscale pour les entreprises d'accueil, utilisation des fonds européens et nationaux, réductions pour les régimes de couverture sociale, etc. afin de ne pas faire porter tout le fardeau de l'indemnité aux entreprises et aux organisations d'accueil.

4.7 Le CESE encourage la Commission européenne à formuler, dès que possible, à l'attention des États membres et des entreprises, des lignes directrices concernant les bonnes pratiques à suivre en la matière.

4.8 Les bonnes pratiques en matière de stages, recensées dans le cadre de qualité pour les stages, devraient s'appliquer non seulement au «marché libre» mais également au secteur public et aux institutions de l'UE.

## 5. Autres aspects

5.1 Le CESE soutient la recommandation de restreindre à six mois au maximum la durée des stages et de limiter la possibilité de répéter des stages afin de veiller à ce que les stagiaires ne remplacent pas des salariés et ne soient pas utilisés à tort comme alternative à un emploi permanent. Toutefois, il serait peut-être approprié d'allonger la durée des stages transfrontaliers par rapport à celle des stages qui se déroulent dans le pays d'origine du stagiaire.

5.2 Le CESE considère qu'il est essentiel de veiller à ce que les personnes handicapées puissent participer aux programmes de stages aux mêmes conditions que les autres et recommande de prendre des mesures adaptées pour améliorer leur accessibilité et renforcer la sensibilisation à cette question.

5.3 Le CESE invite les partenaires sociaux à poursuivre leurs efforts pour faire reconnaître les compétences acquises par le biais de stages et d'autres expériences (par exemple, des activités de volontariat). Dans ce contexte, la question d'un espace européen des compétences et des certifications, examinée récemment, pourrait garantir une transparence accrue.

5.4 Le Comité s'exprime en faveur des certificats de stage tout en recommandant de veiller à ce que ces certificats répondent à des normes communes. Il propose de considérer la possibilité de les lier au «passeport jeunesse» et au cadre de qualifications européen pour qu'ils soient largement reconnaissables et bénéfiques pour les jeunes et leurs futurs employeurs.

5.5 Le Comité demande de soutenir le dialogue aussi bien au niveau de l'UE que national en associant tous les acteurs concernés (les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et, en particulier, les organisations de jeunesse) à la formulation de lignes directrices ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du cadre.

Bruxelles, le 27 février 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 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées**

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)

(2014/C 214/08)

Rapporteur: **M. Seamus BOLAND**

Le Conseil, le 15 novembre 2013, et le Parlement européen, le 18 novembre 2013, ont décidé, conformément aux articles 114, paragraphe 3, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées*

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 227 voix pour et 5 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de directive de la Commission européenne modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées. Il souligne néanmoins le scepticisme largement répandu quant à sa capacité à atteindre son objectif de réduction de l'utilisation des sacs plastiques dans un futur immédiat.

1.2 Le CESE admet que l'utilisation continue de sacs en plastique à poignées légers provoque d'énormes dégâts environnementaux touchant la vie marine, lesquels ont de graves conséquences sur toute une série d'espèces marines ainsi que sur la santé humaine.

1.3 Le CESE est conscient de la complexité législative de nombreux aspects du contrôle de l'utilisation des sacs plastiques; toutefois, il recommande vivement que la directive proposée garantisse que chaque État membre s'engage pleinement dans l'élimination de tels déchets, et ce sur une base permanente.

1.4 Le CESE est préoccupé par le risque que la proposition ne permette pas de parvenir aux objectifs généraux de réduction en raison de l'absence d'un objectif de prévention clair établi à l'échelle de l'UE, qui servirait de point de référence pour mesurer l'efficacité des dispositions prises par les États membres, qui serait juridiquement contraignant et dont le non-respect pourrait faire l'objet de sanctions.

1.5 Le CESE propose à cet égard ce qui suit:

— L'UE devrait établir un objectif quantitatif de réduction de l'utilisation des sacs en plastique légers. Cet objectif devrait être établi sur la base de l'expérience acquise en la matière au sein d'un groupe plus large d'États membres dans lesquels la consommation de ces sacs plastiques légers est faible.

— La non-réalisation de cet objectif devrait faire l'objet de sanctions définies.

1.6 S'il est admis que différentes mesures visant à contrôler l'utilisation des sacs en plastique à poignées produisent des résultats différents d'un État membre à l'autre, le CESE recommande que chacun d'entre eux étudie quelle est la meilleure manière pour lui de se mettre en conformité avec la directive et de choisir ensuite l'option la plus adaptée à ses besoins et réaliste du point de vue de ses obligations concernant le respect d'un objectif général fixé au niveau de l'UE.

1.7 Le CESE recommande que les États membres étudient soigneusement l'impact de leur choix sur les consommateurs, le secteur du commerce de détail et l'environnement lorsqu'ils définiront leur propre politique de mise en œuvre.

1.8 Le CESE se félicite des conclusions du rapport d'analyse d'impact 2011 élaboré par la DG Environnement selon lesquelles les conséquences de la réduction de l'utilisation des sacs en plastique sur l'emploi sont au moins neutres et pourraient contribuer à accroître le nombre d'emplois liés aux sacs de substitution réutilisables et moins nocifs pour l'environnement.

1.9 Dans la ligne de l'avis antérieur NAT/600 «Livre vert sur une stratégie européenne en matière de déchets plastiques», le CESE recommande une reconnaissance claire du rôle joué par la société civile en ce qui a trait à l'adoption d'un comportement plus adapté.

## 2. Informations générales sur les initiatives législatives

2.1 Conformément à la législation de l'UE, les sacs en plastique à poignées sont considérés comme des emballages aux termes de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages (directive 94/62/CE). Toutefois, il n'existe aucune législation ou politique de l'UE portant spécifiquement sur les sacs en plastique à poignées. Certains États membres ont mis en place des politiques très efficaces pour en réduire l'utilisation. Mais bien d'autres ne l'ont pas fait.

2.2 La proposition vise à réduire dans l'Union européenne la consommation des sacs en plastique à poignées d'une épaisseur inférieure à 50 microns (0,05 millimètre). À des fins de description, la directive cible les sacs en plastique légers qui sont distribués à la caisse des supermarchés et d'autres commerces et utilisés pour transporter des marchandises.

2.3 Les difficultés législatives que soulèvent la conception et la réalisation d'un objectif de réduction à l'échelle de l'UE auquel tous les États membres doivent se conformer ont considérablement aggravé le problème. Plutôt que d'établir un objectif commun pour l'UE, il est donc préférable d'introduire dans la directive 94/62/CE l'obligation pour tous les États membres de réduire la consommation des sacs en plastique légers à poignées, tout en leur permettant de fixer leurs propres objectifs nationaux en la matière et de choisir les mesures appropriées pour atteindre ces objectifs. Celles-ci ne sauraient donner lieu à une augmentation globale de la production d'autres emballages.

2.4 De maigres résultats ont été engrangés par l'Union européenne s'agissant de coordonner des politiques à même d'apporter une réponse uniforme pour résoudre les problèmes causés par les déchets sauvages de sacs plastiques. L'Italie, par exemple, souhaite les interdire. L'Autriche a quant à elle contesté cette proposition en s'appuyant sur des raisons juridiques. D'autres pays comme le Danemark, l'Irlande et la Bulgarie ont instauré une taxe sur les sacs en plastique. Le Royaume-Uni instaurera une taxe limitée en 2015 qui touchera les commerces de détail employant plus de 250 personnes. En France, en Allemagne, au Portugal, en Hongrie et aux Pays Bas, les détaillants ont commencé à faire payer les sacs en plastique.

## 3. Contexte et contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 Le Parlement européen et le Conseil souhaitent consulter le Comité économique et social européen, aux termes des articles 114, paragraphe 3, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, au sujet de la modification de la directive 94/62/CE sur les emballages et les déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées.

3.2 La Commission a réalisé une analyse d'impact en vue de préparer sa proposition législative<sup>(1)</sup>. Il est estimé dans cette analyse qu'en 2010, chaque citoyen de l'Union a utilisé 198 sacs en plastique à poignées, dont environ 90 %, selon les estimations, étaient des sacs légers, moins souvent réutilisés que les sacs plus épais et plus susceptibles de se transformer en déchets sauvages.

3.3 Selon ce même rapport d'analyse, en 2010, dans l'UE, plus de 8 milliards de sacs en plastique à poignées ont été jetés dans la nature. Ces déchets sauvages portent gravement atteinte à l'environnement marin en ce qu'ils représentent d'importants volumes qui s'accumulent dans nos mers et océans. Mêmes dans les pays n'ayant pas de littoral, les sacs plastiques parviennent aux océans via les cours d'eau et les courants. La durée de vie d'un sac en plastique à poignée pouvant aller jusqu'à des centaines d'années, c'est à un immense défi à l'échelle mondiale que nous sommes confrontés, du point de vue de la pollution en résultant comme de l'atteinte à nos écosystèmes océaniques.

3.4 Il ressort de l'analyse de la Commission que l'utilisation de ces sacs varie considérablement d'un État membre à l'autre, et peut aller d'une moyenne de 4 par habitant et par an en Finlande et au Danemark à 466 en Pologne, au Portugal et en Slovaquie.

## 4. Observations générales et spécifiques

4.1 Dans son avis NAT/600 sur le «Livre vert sur une stratégie européenne en matière de déchets plastiques», dont le rapporteur était M. ZBORIL, le CESE a mis en exergue les graves problèmes soulevés par les déchets plastiques en général et recommandé une série d'actions clés visant à s'attaquer à la pollution par les plastiques<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Analyse d'impact pour la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées (COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)).

<sup>(2)</sup> Avis sur la *Stratégie européenne en matière de déchets plastiques* (Livre vert) JO C 341 du 21.11.2013, p. 59-66.

4.2 Une réduction importante des sacs plastiques à poignées contribuera à soulager la pression exercée sur la biodiversité, en particulier sur l'environnement marin, en accord avec la stratégie de l'UE sur la biodiversité, qui vise à stopper la perte de biodiversité et de services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020.

4.3 D'après ce que l'on sait, 267 espèces au moins ont souffert d'étranglement ou d'ingestion de déchets marins, causés par les sacs plastiques à poignées. Dans la mer du Nord, les estomacs de 94 % des oiseaux contiennent du plastique. Des sacs ont également été trouvés dans les estomacs de plusieurs espèces marines en danger.

4.4 Parmi les défaillances contribuant à l'aggravation du problème figurent les éléments suivants:

- dysfonctionnement du marché et prise de conscience insuffisante du problème par le public;
- défauts de mise en œuvre et d'imposition du cadre législatif régissant les emballages et les déchets d'emballages;
- non établissement d'objectifs concrets de nature à réduire de manière significative l'usage des sacs plastiques légers et
- manque de volonté politique dans de nombreux États membres pour résoudre le problème en recourant à des objectifs pertinents.

4.5 Par ailleurs, les variations considérables du nombre de sacs en plastique légers utilisés par habitant enregistrées d'un État membre à l'autre démontrent la viabilité d'une réduction radicale de leur utilisation en un temps relativement court, pour autant qu'il y ait une volonté politique d'agir. Dans le cas irlandais par exemple, la réduction des sacs plastiques a atteint 80 % lors de l'introduction d'une taxe au point de vente.

4.6 Si aucune action efficace n'est engagée, le nombre de sacs plastiques à poignées mis sur le marché devrait passer dans l'UE à 27 de 99 milliards en 2010 à 111 milliards en 2020.<sup>(3)</sup> À défaut d'intervention immédiate et ferme limitant l'usage des sacs en plastique et le problème des déchets sauvages qui en découle, s'ensuivront des conséquences qui affecteront l'environnement et les citoyens à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, de même que le secteur du recyclage du plastique, les pouvoirs publics, l'industrie de la pêche, celle du tourisme et les entreprises locales.

4.7 Pour de nombreux groupes environnementalistes, il est évident que la proposition de la Commission manque d'ambition dès lors qu'elle prévoit en son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, que «Les États membres prennent des mesures visant à réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées sur leur territoire, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente directive» sans établir d'objectif de prévention clair.

4.8 L'on sait aussi que les directives dont la mise en œuvre relève de la seule responsabilité des États membres et ne prévoyant pas de sanction claire et admise en cas de défaut de mise en œuvre sont bien moins efficaces.

4.9 Établir un objectif de prévention quantitatif pour l'utilisation des sacs en plastique à poignées légers fournirait aux États membres un objectif et un point de référence clairs qui pourraient faire l'objet d'un suivi et être juridiquement contraignants, le cas échéant. Par ailleurs, cela laisserait aux États membres une marge de manœuvre pour le choix des moyens à appliquer en vue d'atteindre cet objectif. De tels instruments pourraient comprendre des incitations financières telles que les taxes ou les redevances, des campagnes de sensibilisation des consommateurs ou des mesures réglementaires ou encore une combinaison de ces différents outils. Dans l'analyse d'impact, un objectif de prévention de 35 sacs par personne et par an a été examiné. Un tel objectif serait basé sur la consommation moyenne des sacs en plastique légers dans les 25 % d'États membres les plus performants en 2010 et pourrait être considéré comme un point de référence raisonnable et réalisable pour les autres États membres. Si on en faisait un objectif de prévention à l'échelle de l'UE, l'on pourrait atteindre une réduction de 80 % de la consommation de sacs plastiques à usage unique dans l'Union, ce qui devrait être l'objectif minimal.

4.10 Il ressort de l'analyse d'impact de la Commission que les mesures de réduction de l'utilisation des sacs plastiques à usage unique n'auraient pas d'effets inacceptables sur l'économie et l'emploi.

Elle aboutit aux conclusions suivantes:

- Il s'ensuivrait une baisse du nombre de personnes employées dans la fabrication des **sacs en plastique à usage unique**.
- Toutefois, il est probable que le nombre de personnes employées dans la fabrication des **sacs en plastique à poignées réutilisables, des sacs en papier et des sacs poubelles** augmenterait;
- Le rapport Prodcum 2011 mentionné dans le rapport d'analyse d'impact fait valoir qu'en 2006, un tiers des sacs plastiques légers étaient importés, principalement d'Asie. Il fait également état d'un net déplacement de la fabrication vers l'Asie depuis lors. Il cite l'exemple du Royaume-Uni où près de 98 % de ces sacs sont importés d'Extrême-Orient;

<sup>(3)</sup> Sur la base de PRODCOM, qui est une base de données d'Eurostat fournissant des statistiques relatives à la production de biens manufacturés (Analyse d'impact de la Commission, chapitre 2.4.)

- 
- Le rapport souligne que la fabrication des sacs plastiques dans les pays de l'UE tend à se spécialiser dans les «sacs légèrement plus épais»;
  - Le rapport de l'analyse d'impact indique qu'il n'y aura pas d'autres effets sur l'emploi (p. 86). Il met également en exergue le fait que la plupart des fabricants produisent des sacs de tailles très différentes et que les actions engagées pour réduire les sacs légers pourraient avoir pour effet d'accroître la demande pour les sacs réutilisables et partant créer de l'emploi.

Bruxelles, le 26 février 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° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques»**

COM(2013) 769 final — 2013/0377 (COD)

(2014/C 214/09)

Rapporteur: **M. ADAMS**

Le 18 novembre 2013, le Parlement européen et le 10 décembre 2013, le Conseil ont décidé, conformément aux articles 192, paragraphe 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 modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques»*

COM(2013) 769 final — 2013/0377 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 février 2014.

Lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 226 voix pour, 5 voix contre et 12 abstentions.

## **1. Conclusions et recommandations**

1.1 La proposition de la Commission permet d'assurer et de faciliter la mise en œuvre technique des accords existants, liés au protocole de Kyoto. Le Comité souscrit à cette proposition telle qu'elle lui a été soumise.

## **2. Introduction générale**

2.1 Le protocole de Kyoto, accord international signé en 2007 et prévoyant une réduction différenciée, selon les pays, des émissions de gaz à effet de serre, est entré en vigueur en 2005. Les nations industrialisées se sont engagées à diminuer leurs émissions de carbone annuelles, mesurées sur la base de six gaz à effet de serre, selon des pourcentages variables, de manière à obtenir d'ici 2012 une réduction moyenne de 5,2 % par rapport aux valeurs de 1990. Bien que les émissions mondiales de gaz à effet de serre aient progressé de 40 % depuis 1990, le protocole de Kyoto est néanmoins considéré comme un premier pas, modeste mais essentiel, dans la mise en œuvre d'une action à l'échelle internationale.

2.2 Au titre du protocole de Kyoto, 15 pays de l'Union européenne («UE-15») se sont engagés à réduire leurs émissions collectives de 8 % par rapport aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008-2012, objectif qui a même été probablement dépassé. Les États membres qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 poursuivent également, dans le cadre de Kyoto, des objectifs de réduction de 5 %, 6 % ou 8 %, qu'ils sont en voie d'atteindre ou de dépasser. L'UE a pris l'engagement unilatéral de réduire de 20 %, par rapport aux niveaux de 1990, les émissions globales de gaz à effet de serre de ses 28 États membres d'ici l'année 2020.

2.3 Si le PIB de l'UE a connu une croissance de 45 % entre 1990 et 2011, les émissions totales de gaz à effet de serre des 28 États membres actuels — notamment celles générées par le trafic aérien international, qui relèvent de l'engagement unilatéral de l'UE — avaient baissé de 16,9 % en 2011 par rapport à 1990, une réduction qui, selon les estimations, a atteint 18 % en 2012. Les dernières projections des États membres montrent qu'en 2020, le total des émissions, y compris celles du trafic aérien international, auront diminué de 21 % par rapport au niveau de 1990.

2.4 L'amendement de Doha au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques instaure la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et se terminera le 31 décembre 2020.

2.5 La deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto maintiendra et renforcera le vaste système actuel de comptabilisation des émissions afin d'assurer la transparence des résultats obtenus par les parties et le respect des obligations qui leur incombent.

2.6 La mise en œuvre du protocole de Kyoto après 2012 exige que soit établi un ensemble de règles de mise en œuvre technique pour l'Union européenne, ses États membres et l'Islande. Le récent règlement sur le mécanisme de surveillance ne contient pas la base juridique qui permettrait à la Commission d'adopter des actes délégués pour la mise en œuvre des règles concernant la deuxième période d'engagement. Il est dès lors nécessaire de modifier le règlement (UE) n° 525/2013 pour disposer de la base juridique nécessaire.

### 3. Résumé de la proposition de modification du règlement

3.1 La proposition de règlement fournit la base nécessaire à la mise en œuvre d'un certain nombre d'aspects techniques au moyen de l'adoption d'actes juridiques. Ces aspects techniques sont les suivants:

- les processus de gestion d'unités tels que les transactions portant sur les unités de Kyoto (délivrance, transfert, acquisition, annulation, retrait, report, remplacement ou modification de la date d'expiration) effectuées dans les registres nationaux de l'Union européenne, de ses États membres et de l'Islande ou entre ces registres;
- les processus de comptabilisation liés à la transition entre la première et la deuxième période d'engagement, y compris le report des unités de comptabilisation excédentaires de la première période d'engagement sur la deuxième;
- l'établissement et la gestion d'une réserve d'unités excédentaires de la période précédente et d'une réserve pour la période d'engagement pour chaque membre de l'accord d'exécution conjointe;
- le prélèvement d'une «taxe» sur les fonds provenant de la délivrance d'URE (unités de réduction des émissions) et du premier transfert international d'UQA (unités de quantité attribuée) lors la deuxième période d'engagement.

### 4. Observations générales

4.1 En résumé, cette proposition permettrait à l'UE de mettre en œuvre la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto et de procéder dès lors à la délivrance, au transfert et au report d'unités de comptabilisation de Kyoto. La Commission pourrait également adopter des actes délégués. La proposition de la Commission permet d'assurer et de faciliter la mise en œuvre technique des accords existants, liés au protocole de Kyoto. Le Comité souscrit à cette proposition telle qu'elle lui a été soumise.

Bruxelles, le 26 février 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission «Examen annuel de la croissance 2014»**

COM(2013) 800 final

(2014/C 214/10)

Rapporteuse générale: M<sup>me</sup> Evelyne PICHENOT

Le 13 novembre 2013, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission — Examen annuel de la croissance 2014»

COM(2013) 800 final.

Le 18 novembre 2013, le Bureau du Comité a chargé le Comité de pilotage Europe 2020 de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux à mener, le Comité économique et social européen a désigné M<sup>me</sup> Evelyne PICHENOT comme rapporteure générale lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 février 2014 (séance du 26 février 2014) et a adopté le présent avis par 187 voix pour, 2 voix contre et 11 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

### 1.1 Conforter le Semestre européen et améliorer la participation de la société civile

1.1.1 Pour améliorer l'**appropriation nationale et la légitimité démocratique**, points cruciaux du Semestre européen, le CESE, tout en reconnaissant la diversité des pratiques nationales, recommande de mieux associer les acteurs de la société civile. Par conséquent il énonce les préconisations suivantes:

- créer un **guide pratique** sur les instruments du Semestre européen à destination des acteurs économiques et sociaux et des élus nationaux et territoriaux,
- développer davantage les contacts et auditions des institutions européennes, et particulièrement de la Commission, auprès des **parlements nationaux** qui conservent toute la légitimité démocratique en matière budgétaire et de réformes,
- poursuivre le débat avec la société civile sur le calendrier des réformes structurelles et sur l'impact réciproque des politiques menées simultanément par les États membres,
- inciter davantage tous les États membres à associer les **partenaires sociaux** et les **organismes consultatifs** à l'élaboration des réformes découlant des recommandations spécifiques des pays ainsi qu'à l'élaboration et au suivi du Programme national de Réformes (PNR),
- associer les partenaires sociaux et la société civile à l'**évaluation des politiques** publiques qui précèdent toutes mesures de rationalisation ou de modernisation,
- continuer à adresser au Conseil européen le **rapport annuel intégré des CES nationaux** <sup>(1)</sup> et institutions similaires: à cet égard, les organismes consultatifs nationaux devraient être davantage encouragés à participer à l'élaboration de ce rapport intégré,
- obtenir du Conseil et de la Commission une **réponse formelle** à ces contributions écrites des sociétés civiles nationales qui attesterait du caractère sérieux de la consultation et s'intégrerait dans le débat sur les Recommandations spécifiques par pays,
- dégager une méthodologie pour atteindre des standards de **qualité en ce qui concerne la participation** des organisations de la société civile et le dialogue social dans les États membres en s'appuyant sur l'étude à paraître en 2014 initiée par le Comité de pilotage de la stratégie Europe 2020 du CESE.

<sup>(1)</sup> Voir CESlink: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.fr.home>

1.1.2 Dans l'examen annuel de croissance (EAC) 2014, étayé par les rapports annexes<sup>(2)</sup> la Commission présente une vision de la politique économique et sociale de l'Union européenne mettant l'accent sur la coordination entre politiques européennes et actions nationales. Avec les mêmes priorités que les années précédentes, l'analyse ouvre ainsi le Semestre européen.

**La procédure de surveillance macro-économique et budgétaire mise en place antérieurement continue d'évoluer en 2014** et repose sur des textes guidés par une logique de **discipline concertée, de surveillance et de sanction**. Elle est fondée sur un **Mécanisme d'alerte** en vue de prévenir l'apparition de déséquilibres macroéconomiques, sur des **Programmes nationaux de réforme** (PNR) ainsi que des **Recommandations spécifiques par pays** (RSP) élaborées en consultation avec chaque État membre. Le Semestre européen demeure en outre étroitement lié à la Stratégie Europe 2020 et à ses objectifs chiffrés.

1.1.3 La crise financière puis économique qui persiste en Europe, a mis au jour les failles du système de gouvernance de l'Union économique et monétaire: ces défauts doivent être corrigés en urgence afin de ne pas remettre en péril l'existence même de l'euro. Le CESE reconnaît **l'importance du chemin parcouru en matière de gouvernance économique** mais réaffirme l'impérieuse nécessité d'en assurer la **légitimité démocratique** et **l'appropriation au niveau national**. L'avis 2014 du Comité se situe dans la **continuité des avis précédemment élaborés sur l'EAC, qui sont** résumés dans la synthèse des recommandations figurant au paragraphe 2.1 du présent avis. Il les complète, les actualise, ouvre des perspectives pour 2015 et s'appuie sur les conclusions de nombreux avis récents.

1.1.4 L'exercice de l'examen annuel de la croissance 2014 constitue la première phase de la procédure que le **Comité de pilotage Europe 2020** suivra tout au long de l'année avec la participation des conseils économiques et sociaux nationaux et des institutions similaires pour la mise en œuvre des réformes et des politiques au niveau national. Le Comité se félicite qu'un lien explicite soit établi entre le **Sommet social tripartite de printemps** et le processus du Semestre européen. En complément, il demande que les positions des partenaires sociaux européens soient publiées en annexe des documents du Semestre européen. Il souhaite en outre que l'EAC soit accompagné d'un rapport sur l'état d'avancement de la Stratégie Europe 2020. Ce diagnostic est nécessaire pour préparer la révision à mi-parcours.

1.1.5 Convaincu que la crise n'est pas surmontée, le Comité exhorte les institutions européennes et les États membres à rendre compatibles un effort d'assainissement budgétaire modulé et une **action résolue et persévérante en faveur de la croissance, de l'emploi et de la compétitivité** dans l'ensemble de l'Union à 28. Il invite la prochaine Commission à mettre en œuvre un **programme d'investissement** ambitieux permettant aux petites et moyennes entreprises de mieux accéder au financement. Les Fonds structurels et d'investissement européen devront soutenir la réalisation des objectifs Europe 2020 et pourraient éventuellement accompagner des réformes définies dans les Recommandations spécifiques par pays. En parallèle le Comité invite la Commission à présenter une feuille de route pour la mise en œuvre concrète du paquet «Investissement social».

## 1.2 Une gouvernance plus cohérente pour une véritable Union économique et monétaire

1.2.1 Dans le prolongement du rapport «Vers une véritable Union économique et monétaire<sup>(3)</sup>», le CESE observe avec satisfaction **l'évolution progressive d'une «coordination»** vers une gouvernance économique plus cohérente entre États membres, à travers le processus du Semestre européen. Il note en particulier que l'EAC s'adapte aux nouvelles règles de gouvernance en particulier dans la zone euro en soumettant les **projets de budget à la mi-octobre** afin que la Commission puisse évaluer si les États membres adoptent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. Par la suite, les budgets seront finalisés au niveau national. Cette procédure doit s'inscrire dans le plein respect de la légitimité démocratique des parlements nationaux, qui sont les seuls à même de modifier et d'adopter le budget.

1.2.2 Le CESE prend note de l'avancée partielle que représente l'accord intervenu au Conseil européen de décembre 2013 sur les futures règles communes en matière de supervision et de résolution des banques défaillantes. Il constate que le chantier de l'Union bancaire repose sur des bases qui doivent encore progresser, de nombreux défis restant encore à relever dans l'immédiat, notamment en ce qui concerne l'assainissement du secteur financier et le délai pour la constitution du Mécanisme de résolution unique. Le Comité exprime sa profonde interrogation sur les risques que font courir une **Union bancaire incomplète** et le recours à un processus intergouvernemental<sup>(4)</sup>.

1.2.3 Le CESE regrette la réduction des montants du **Cadre financier pluriannuel 2014-2020** (CFP). Toutefois, il se réjouit de la capacité d'investissement de plus de 400 milliards d'euros qui pourront être mobilisés rapidement pour promouvoir la croissance et l'emploi au niveau national et régional, via les Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE) lesquels seront ainsi amenés à contribuer à la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020. Le Comité estime positif que soient liés pour la première fois, la **décision politique et l'engagement financier**, qui constituent ensemble un facteur important de soutien de la croissance.

<sup>(2)</sup> Examen annuel de la croissance COM(2013) 800 final + annexes.

<sup>(3)</sup> VAN ROMPUY — «Vers une véritable Union économique et budgétaire» — Bruxelles, le 12 octobre 2012 — Conseil européen.

<sup>(4)</sup> Conclusions du Conseil européen de décembre 2013.

1.2.4 Dans cet EAC, la Commission tente de créer un cadre européen en vue de promouvoir la croissance en Europe en combinant la **gouvernance économique**, le **cadre financier** pluriannuel, et les politiques visant à compléter les différents aspects du **marché intérieur et de la politique commerciale**. Le Comité soutient la Commission lorsqu'elle appelle les États membres à prendre en compte **ce cadre européen** au moment où ils définissent leurs politiques nationales. Il observe que l'EAC place désormais la croissance et la compétitivité au rang des premières priorités; il souligne que la compétitivité doit être envisagée dans une interprétation large intégrant la qualité et le positionnement des produits et services, et non comme une compétitivité limitée aux seuls prix.

1.2.5 Afin de préserver le modèle européen de cohésion sociale, comme le préconise également le rapport «Vers une véritable Union économique et monétaire», et conformément à la clause sociale horizontale du Traité, le CESE appelle le Conseil européen à un sursaut en vue de conférer une dimension sociale à l'UEM. Celle-ci doit se traduire par l'intégration proactive dans le Semestre européen du **tableau de bord des indicateurs sociaux** <sup>(5)</sup>, avec la même incidence que les indicateurs macro-économiques et budgétaires. Cette dimension sociale doit avoir pour fonction de prévenir les risques de déséquilibres sociaux et doit s'accompagner de mécanismes de stabilisation, notamment sur le modèle de la Garantie Jeunesse ou des Fonds structurels destinés entre autre à la formation ou à la requalification.

Le CESE appelle en outre à la prise en compte, dans l'ensemble de ces outils de la **dimension de genre** de l'UE.

1.2.6 La crise profonde que connaît l'Europe et les politiques menées pour lutter contre les problèmes d'endettement sont susceptibles de faire manquer un grand nombre d'objectifs de la stratégie Europe 2020. Le CESE demande que **l'initiative relative aux PME** soit lancée sans délai dès le début 2014. Il accueille favorablement le nouveau mandat confié par la BEI au FEI destiné aux PME et au microcrédit (4 milliards euros) et son renforcement par une augmentation de son capital.

1.2.7 Le CESE souligne que l'UE dispose de **très nombreux atouts** pour sortir de cette crise, que ce soit en termes d'infrastructures, de qualité des services, ou de marché unique. Il faut mettre à contribution ces atouts afin d'accélérer la transition écologique, l'innovation, l'accès au crédit des PME, et la compétitivité de toutes les entreprises dans une perspective de croissance durable, verte et inclusive.

### 1.3 Une perspective dynamique et durable de la révision de la stratégie Europe 2020

1.3.1 Le présent avis orienté vers les conclusions du Conseil européen de mars 2014 vise aussi à contribuer à la **révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020**. C'est un chantier important pour la future Commission qui commencera sous la présidence italienne. L'Union devra apporter aux citoyens, la preuve d'une volonté politique et d'une vision concrète en faveur d'un approfondissement de l'intégration afin d'aboutir à une «meilleure Europe», ce qui veut dire à «plus d'Europe» dans certaines politiques. Pour préparer cette révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, il est recommandé de **l'articuler avec les instruments du semestre européen**, pour atteindre un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité. Le Comité recommande d'inclure un tableau de bord d'indicateurs environnementaux au semestre européen.

1.3.2 Le Comité se félicite que l'EAC 2014 encourage les États membres malgré des situations budgétaires tendues à affronter **les défis du XXI<sup>e</sup> siècle** et à promouvoir les investissements sur des objectifs à plus long terme, tel que le climat. Le Semestre européen doit continuer à inclure dans ses objectifs, ses méthodes et ses outils le verdissement des processus industriels existants par filière et l'écologisation de l'ensemble de l'économie pour une sortie de crise sur un modèle de développement plus durable. Dans ses priorités pour la croissance et la compétitivité, la Commission mentionne dans l'EAC la promotion de l'utilisation efficiente des ressources en améliorant la gestion des déchets et de l'eau, le recyclage et l'efficacité énergétique.

Dans cette révision, il conviendra d'englober des **thèmes et pratiques en émergence** comme leviers de développement durable tels que l'économie circulaire, l'économie participative et collaborative, l'éco-conception, l'éco-efficacité, l'éco-mobilité ou la rénovation des bâtiments et l'urbanisation durable.

1.3.3 Une nouvelle stratégie européenne devra partir d'une évaluation partagée entre les institutions européennes et les États membres et s'inscrire dans le cadre des Objectifs de développement durable (futurs ODD) **post 2015 des Nations unies**. L'Union européenne a fortement contribué à définir le **caractère universel** de ces futurs objectifs de développement durable. Cette révision s'inscrira dans la recherche d'une **Cohérence** entre toutes les politiques, principe acquis au niveau européen dans sa politique de développement. Il convient de traduire ces futurs **objectifs communs à toute la planète** dans une **dynamique de développement durable propre au continent européen**. Pour ce faire le Comité préconise que la révision à mi-parcours s'inscrive dans les Objectifs de développement durable à l'horizon 2030, en étroite coopération avec les États membres.

<sup>(5)</sup> Cinq indicateurs: taux de chômage, jeunes sans formation ni insertion, risque de pauvreté de la population en âge de travailler, inégalités, revenu brut réel disponible des ménages.

1.3.4 Le Comité s'engage à prendre toute sa place dans ce processus de construction d'une transition économique durable et reste vigilant sur la nécessité d'une politique climat/énergie ambitieuse. Il conviendra de prendre en considération les résultats des travaux de la conférence des 13 et 14 février 2014 «Un nouveau partenariat global: positions de la société civile européenne sur le cadre post 2015»<sup>(6)</sup> dont le CESE est un acteur important.

## 2. Continuité et approfondissement de l'Examen annuel de la croissance 2014

2.1 Le présent avis sur l'EAC 2014 s'inscrit dans la **continuité** des observations formulées dans les précédents avis du Comité sur le Semestre européen et complétées par les contributions des Conseils économiques et sociaux nationaux ou autres mécanismes consultatifs similaires. Il rappelle les **conclusions suivantes qui conservent leur pertinence** en 2014:

- la mise en place dans un délai rapide d'un processus évolutif mais complexe de coordination renforcée appelée «**Semestre européen**» en réponse à la pire crise multidimensionnelle de l'histoire de l'Europe, crise qui a révélé les insuffisances inhérentes à l'UEM inachevée;
- l'ancrage de la croissance dans les objectifs de la **Stratégie Europe 2020**; en particulier l'importance de l'éducation, de la formation, de l'apprentissage tout au long de la vie; les mesures actives du marché de l'emploi, l'esprit d'entreprise, l'emploi indépendant; les politiques d'inclusion sociale; l'efficacité énergétique;
- la transition écologique vers un modèle de **production et de consommation durable** indissociable d'une sortie de crise;
- l'aggravation des **divergences** entre États membres, entre régions et territoires, entre Centre et Périphérie; le besoin impératif de politiques de cohésion pour retrouver le chemin de la Convergence dans l'UE;
- la nécessité d'une application effective des réformes par les institutions européennes et par les États membres;
- **l'augmentation de l'endettement public** alimentée par la crise bancaire;
- la **différenciation de l'assainissement budgétaire** compatible avec une reprise de la croissance; les politiques d'assainissement des finances publiques doivent porter sur des périodes plus longues, et sur la recherche d'un dosage intelligent entre recettes et dépenses, entre offre et demande;
- parallèlement **l'urgence d'une initiative pour rétablir la croissance, l'emploi et la compétitivité**; la mise en œuvre effective de réformes sur les marchés des produits des services et du travail lorsque nécessaire; le soutien à l'investissement et aux politiques de solidarité; une **Union bancaire** complète;
- les lourdes répercussions sociales des politiques de sortie de crise mises en œuvre; la nécessité de prendre en compte la **justice sociale et l'équité** dans les coûts et bénéfices des réformes structurelles; la nécessité d'une analyse de l'impact social de ces réformes;
- le respect de l'autonomie des partenaires sociaux et des accords collectifs; la collaboration et la concertation étroite avec les **partenaires sociaux et la société civile**; le renforcement de la légitimité démocratique du semestre européen; le renforcement du dialogue social notamment en ce qui concerne les réformes du marché de l'emploi.

### 2.2 Des instruments pertinents pour un examen de la croissance

2.2.1 Le CESE relève le passage graduel d'une coordination vers une gouvernance économique plus contraignante pour les États membres à travers le processus du Semestre européen qui se traduit par une évaluation fin 2013 des recommandations spécifiques par pays qui orienteront les **prochaines propositions de recommandations du printemps** 2014 et leur déclinaison dans les PNR. L'imbrication entre les différents instruments du Semestre européen qui concourent au diagnostic en vue d'une coordination accrue des politiques économiques constitue un mécanisme d'horlogerie perfectionné dont la maîtrise reste malheureusement réservée à un **très petit nombre d'experts européens et nationaux**.

<sup>(6)</sup> Un nouveau partenariat mondial, positions de la société civile sur le cadre d'actions pour l'après 2015.

2.2.2 Pour la première fois durant l'automne 2013, la Commission a évalué **les projets de budgets nationaux** des pays de la zone euro, avant que ces budgets ne soient débattus et adoptés par les parlements nationaux. La Commission n'a demandé aucune révision des projets des 13 États concernés de la zone euro, ce qui évite pour l'instant la question de conflits de légitimité. Cependant, le Rapport sur le mécanisme d'alerte qui analyse une dizaine d'indicateurs macroéconomiques <sup>(7)</sup> révèle que **seize pays seront cette année** soumis à un examen approfondi qui vise à déterminer si des déséquilibres existent et s'ils sont excessifs ou non.

2.2.3 La Commission analyse la situation actuelle comme un **tournant**, avec une perspective de **redressement agrégé (1,1 % pour la zone euro et 1,4 % pour l'UE à 28)** qu'il conviendrait donc de renforcer. Le Comité estime préoccupant que ce début de relance encore fragile ne soit pas observé dans l'ensemble des États membres. Pourtant, il reconnaît une évolution dans cet EAC qui confère un rang de **première priorité à la croissance et la compétitivité**. Le Comité veillera à la mise en œuvre de cette priorité en s'assurant que les 400 milliards d'euros seront orientés vers des projets visant à la concrétiser. Il veillera à ce qu'un futur instrument de convergence et de compétitivité contribue à aider les pays en difficulté en ce qui concerne le rythme et la qualité de leurs réformes.

### 2.3 *Persistence d'incertitudes?*

2.3.1 L'EAC met en valeur une **reprise naissante, encore modeste**. Le Comité se déclare préoccupé par les incertitudes soulignées par le document de la Commission, telles que les liens entre banques défaillantes et dettes souveraines ou la réduction de la demande des pays émergents, la fragmentation du système financier, les niveaux de chômage élevé qui fragilisent les perspectives et constituent des résistances à la croissance.

2.3.2 Le CESE constate que la tonalité générale de l'EAC 2014 est plus optimiste que les prévisions du FMI et de l'OCDE, selon lesquelles le rythme de la reprise économique mondiale est plus faible qu'annoncé en mai 2013, en raison notamment de la dégradation des perspectives pour les économies émergentes <sup>(8)</sup>. Ces dernières années, la Commission a souvent fait preuve d'optimisme en annonçant des reprises qui ne se sont pas concrétisées. Il demande à la prochaine Commission de réexaminer **les prévisions économiques et si nécessaire de changer de cap**. En tout état de cause, il souligne qu'une stagnation ou une reprise trop lente menace les systèmes de protection sociale, en particulier dans les pays où de tels systèmes sont encore fragiles.

2.3.3 La dégradation du marché de l'emploi en raison de la crise ne s'accompagne pas d'une amélioration proportionnelle lors de la stabilisation de l'économie; l'EAC se limite à invoquer un décalage dans le temps entre reprise et amélioration de l'emploi. Si ce décalage persiste il fait courir le risque **d'un chômage structurel de longue durée**. C'est pourquoi la **participation au marché du travail doit être stimulée** de différentes manières: qualifications, formation tout au long de la vie, participation des partenaires sociaux, mais aussi programmes d'investissements publics et privés créateurs d'emplois.

2.3.4 Il est encore trop tôt pour déclarer que la crise de la zone euro est derrière nous. Des risques existent, parmi lesquels le risque qu'une inflation trop basse (moins de 1 %) sur une période prolongée ne débouche sur une **déflation**, ce qui peut s'avérer désastreux pour les perspectives de reprise. La **politique monétaire de la BCE** est à cet égard décisive. Parmi les autres risques le Comité souligne que plusieurs banques pourraient encore se révéler trop faibles pour remplir leurs obligations. Le prochain test de résistance sous contrôle de la BCE est un important indicateur de l'état de santé du secteur financier.

2.3.5 L'EAC reconnaît que les **perspectives sont difficiles pour les entreprises** qui connaissent de faibles prévisions de croissance dans certains pays, et des difficultés dans l'accès au crédit qui mettent en difficulté de nombreuses PME, entraînant des faillites.

2.3.6 Le CESE reconnaît que l'existence de **divergences économiques et sociales** rend difficile l'exercice de définition de priorités uniformes valables pour l'ensemble de l'Union européenne. Pour établir des Recommandations spécifiques par pays pertinentes, le Comité recommande de prendre des mesures concrètes afin de garantir un **dialogue entre la Commission** et les sociétés civiles et de renforcer le **dialogue social**.

---

<sup>(7)</sup> Indicateurs du tableau de bord pour la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques: solde du compte courant, position extérieure globale nette, taux de change effectif réel, parts de marché à l'exportation, coûts salariaux unitaires nominaux, prix de l'immobilier hors inflation, flux de crédit dans le secteur privé, taux de chômage — moyenne sur 3 ans, dette du secteur privé, dette du secteur des administrations publiques, total des passifs du secteur financier.

<sup>(8)</sup> OCDE, Perspectives économiques, analyses et projections, Zone Euro — Résumé des projections économiques (novembre 2013), <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/zoneeuroprojectionseconomiques.htm>.

2.3.7 Le CESE demeure préoccupé par les problèmes légués par la crise. Il estime alarmants les risques potentiels de l'examen de la qualité des actifs (AQR) des banques et des tests de résistance qui s'effectueront dans le courant de 2014, supervision qui se doit d'être crédible mais à laquelle l'Union bancaire n'apportera pas de solutions immédiates.

2.3.8 Le CESE salue l'accord sur la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts et sur la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances. **La mise en œuvre de l'Union bancaire, dans ses volets de surveillance et de résolution**, sera un élément important pour la relance et la restauration de la confiance. C'est pourquoi le CESE appelle à une adoption rapide du **Mécanisme de résolution unique**, outil majeur pour la gestion de futures crises bancaires. Le Comité se déclare extrêmement déçu que le récent Conseil n'ait pas réussi à obtenir un accord pour une Union bancaire complète et ait choisi de recourir à un processus intergouvernemental.

### 3. Stabilisation mais fragmentation

3.1 L'EAC reconnaît que la part des échanges commerciaux européens dans le monde revêt une place importante dans la richesse de l'UE qui oriente sa reprise vers une **croissance davantage induite par les exportations** vers les pays émergents en pratiquant dans certains pays une dévaluation interne.

Dans un contexte de vive concurrence internationale, L'UE conserve une place prééminente dans le commerce mondial malgré une **évolution sensible des flux et des chaînes de valeur**. Elle cherche aussi à garantir une plus grande ouverture en matière d'investissements. En réponse à cette évolution, l'Union est engagée dans de négociations bilatérales incluant commerce et investissements ainsi que dans la mise en œuvre d'accords bilatéraux. Le Comité reste attentif à faire valoir les règles, les normes et les valeurs dans tous les accords, en recourant au besoin aux mesures de sauvegarde ou de règlement des différends à l'OMC et en s'impliquant dans les mécanismes de suivi des accords.

3.2 La priorité absolue conférée dans les premiers EAC aux politiques d'austérité draconiennes et généralisées fait place aujourd'hui à une politique différenciée d'objectifs plus nuancés d'assainissement budgétaire. Le CESE soutient l'appel lancé aux États membres, qui sont invités à mieux concevoir leurs programmes d'assainissement et à accorder une plus grande attention à la **qualité, à la composition et au dosage de ces derniers**. Le CESE prend note que la Commission souligne explicitement l'influence de la politique budgétaire sur la croissance, l'efficacité du secteur public et la justice sociale, et dénonce les subventions dommageables à l'environnement.

3.3 Comme souligné dans son avis sur la dimension sociale de l'UEM, le CESE est préoccupé par le fait que la situation économique et sociale reflète des **évolutions divergentes** accentuées entre pays ou groupe de pays, en matière de relance économique et d'inégalités sociales qui compromettent de ce fait une perspective de prospérité partagée entre États membres. L'UE a pour mission d'**éviter une fragmentation économique et sociale** croissante non seulement au sein de la zone euro, mais également dans le marché unique. Le CESE réitère son appel en faveur d'une directive-cadre visant à combattre la pauvreté en facilitant l'inclusion sur le marché du travail.

3.4 L'UE dans son ensemble doit également s'engager dans des réformes lui permettant de mieux s'adapter aux réalités économiques changeantes. Comme déjà souligné dans son précédent avis sur l'EAC 2013, les coûts et les bénéfices de ces réformes structurelles doivent être répartis équitablement entre tous les acteurs (travailleurs, ménages/consommateurs et entreprises).

3.5 Le CESE est d'avis que les priorités de l'EAC 2014 ne reflètent pas assez le lien avec la **stratégie Europe 2020 et ses objectifs chiffrés**. Il réitère ses inquiétudes en ce qui concerne le **manque de progrès** dans la réalisation des objectifs de cette stratégie. Il s'interroge sur l'absence d'analyse concernant les raisons de ce manque de progrès et attend avec intérêt la révision à mi-parcours; il s'alarme de l'aggravation des tendances divergentes au sein de l'UE en matière d'activité économique, d'emploi, de chômage et de précarité. L'objectif de la stratégie Europe 2020 dans certains domaines ne fait que s'éloigner. Le taux de chômage semble se stabiliser à 10,9 % dans l'Union européenne (12,1 % dans la zone euro), soit à des niveaux jamais atteints depuis la création de l'Union économique et monétaire.

3.6 Malgré un appel pressant des institutions dès 2011 annonçant un renforcement de la dimension sociale de l'UEM, le Comité déplore les résultats décevants du Conseil européen de décembre 2013 qui avait inscrit cette priorité à son agenda. Pourtant il tient à rappeler qu'il disposait d'**outils de diagnostic performants dans le Rapport sur l'emploi**. Il constate que le Semestre européen inclut le tableau de bord des indicateurs sociaux dans le rapport sur l'emploi et préconise qu'il soit intégré au sein d'un cadre unique de surveillance qui régisse les dimensions économiques et sociales sur un pied d'égalité. Des **objectifs quantifiables d'emploi et de performance sociale** doivent exister aux côtés des objectifs de dettes et de déficits publics. Ils suivront les mécanismes similaires d'ajustement et de solidarité pour corriger les inégalités sociales et promouvoir l'investissement social. Le CESE a, de longue date, souligné qu'il existe un **énorme besoin d'investissements**, y compris d'investissements sociaux, qui créeraient des emplois, réduiraient la pauvreté et combattraient l'exclusion sociale. Ceci requiert des investissements tant privés que publics ainsi que, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de **réformes structurelles**.

3.7 Le CESE souligne aussi que les problèmes structurels des États membres doivent être traités à la source. **La compétitivité structurelle, la croissance économique et une forte dimension sociale** sont les éléments clés pour sortir l'Europe de la crise. Le tableau de bord des indicateurs sociaux récemment proposé doit être utilisé pour renforcer les changements à court et moyen termes, en étroite collaboration et concertation avec les partenaires sociaux.

3.8 Il est indispensable d'intégrer la **dimension de genre** dans la nouvelle gouvernance économique. Le Comité appelle les institutions européennes et les États membres à prendre en compte la dimension de genre dans les réformes, à définir des données sexo-spécifiques dans tous les instruments et à préciser l'impact de l'inégalité entre les hommes et les femmes sur la croissance en particulier dans les PNR et les Recommandations par pays.

3.9 Faute d'une **coordination suffisante des politiques nationales**, certaines politiques d'un État membre peuvent se traduire par un impact négatif sur un autre État membre. L'EAC en fait mention mais il devient nécessaire d'approfondir la réflexion entamée par la communication sur les projets de grandes réformes économiques préconisant un **calendrier cohérent de réformes structurelles**. Entrent dans ce champ de réflexion, la **concurrence fiscale, sociale ou les choix de bouquet énergétique ou de politique migratoire** qui peuvent générer des répercussions néfastes sur d'autres États membres.

3.10 Le plus grand défi est maintenant de **soutenir le redressement économique**, ce qui implique notamment de mettre en œuvre correctement ces grandes réformes économiques et de renforcer la **compétitivité structurelle**, c'est-à-dire la capacité à innover, à améliorer la qualité des services et des produits, à repenser l'organisation du travail et du management, à développer la recherche et ses applications à côté **d'autres facteurs de compétitivité prix** tels que le coût du capital productif et le coût du travail mais également le taux de change jugé plutôt élevé pour l'euro.

#### 4. Investissements à long terme propices à la croissance durable

4.1 Le CESE regrette que l'accent ne soit pas suffisamment mis sur la question des investissements et sur la reprise de la **demande intérieure**. L'Europe a besoin de croissance et d'emploi, c'est pourquoi un **nouveau programme d'investissements européen** est nécessaire. Le CESE réitère ses propositions d'un plan d'investissements portant sur la création d'emplois de qualité, en particulier pour les jeunes, le développement durable, des projets d'avenir innovants, mais aussi l'éducation, la recherche, les infrastructures et l'éco-efficacité. Le critère principal d'un tel programme doit être la création d'emploi, la réduction de la pauvreté qui en résultera ainsi que l'allègement des charges sur les budgets publics grâce à une plus grande participation au marché du travail.

4.2 Un tel programme d'investissement doit compléter et renforcer les efforts consentis pour améliorer **compétitivité des entreprises** et soutenir la relance économique en vue de conforter la performance économique de l'UE sur la scène internationale, et de lui assurer un avenir prospère, inclusif et efficient sur le plan des ressources. La solidarité et la loyauté — tant au sein des pays qu'à travers l'Europe — sont des éléments essentiels pour garantir que les efforts entrepris seront politiquement et socialement acceptables et au bénéfice de tous.

4.3 Le CESE se déclare satisfait de la référence à l'utilisation efficace des **ressources naturelles** et à la mise en œuvre des **politiques énergétiques** parmi les priorités de l'EAC 2014 en vue d'assurer la croissance et la compétitivité. Selon le Comité, **l'économie verte et inclusive** sera le principal défi des prochaines années et constitue **une mobilisation pour une sortie de crise**. Les mesures pour stimuler la croissance et l'emploi doivent être axées sur une transition écologique vers une économie à faible émission de carbone et éco-efficace en ressources d'ici 2050. L'UE devra accélérer le processus.

4.4 Étant donné que des réductions budgétaires ne peuvent, à elles seules, être propices à la croissance, le CESE appelle la Commission à développer plus avant ses idées en ce qui concerne les politiques d'investissements privés, d'accès aux crédits pour les PME, de relance de la consommation, et les réformes structurelles en matière de politiques fiscales. Les mesures prises au niveau national dans ces trois domaines — **investissements, consommation, fiscalité** — ne pourront porter tous leurs fruits que dans un **cadre européen** clairement défini, coordonné et tourné vers des perspectives de développement durable et de prospérité partagée.

4.5 Le CESE renouvelle ses recommandations en **faveur de l'investissement** au niveau européen, en particulier par **l'émission d'obligations de la BEI** ou du FEI pour financer la croissance, attirer les excédents d'épargne au niveau mondial, faite en sorte que certains investissements structurels d'avenir puisse sortir du périmètre de la dette publique et accroître l'attention portée à la politique industrielle.

4.6 Afin de contribuer à la relance de la **demande intérieure** en Europe, il est nécessaire d'améliorer la participation au marché du travail, les services publics de l'emploi et les mesures actives du marché du travail. La **Garantie Jeunesse** est de ce point de vue particulièrement bienvenue, malgré un financement trop modeste. Il est toutefois également nécessaire de garantir aux salariés et travailleurs des **perspectives stables en matière d'emploi et de salaires**, sans lesquelles il n'est pas possible de restaurer la confiance et la consommation.

4.7 Pour favoriser une relance du marché intérieur, il importe qu'une modernisation de la législation des contrats de travail visant à promouvoir une **flexibilité** accrue du marché du travail tienne également compte, dans un équilibre d'ensemble, de la **dimension «sécurité» du marché du travail**. Eurostat estime déjà à 8,7 % le taux de travailleurs pauvres dans l'UE en 2011 <sup>(9)</sup>, et le phénomène de précarité ne cesse de prendre de l'ampleur avec la crise économique.

4.8 De même, l'appel de la Commission à une protection sociale plus performante pour soutenir le changement social et réduire progressivement **les inégalités et la pauvreté** doit être interprété comme une exigence de qualité de service aux plus vulnérables. En 2012 selon Eurostat <sup>(10)</sup>, un quart de la population de l'UE était menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit près de 125 millions de personnes. En augmentation depuis 2008, ce chiffre ne peut être imputé à une gestion défailante des systèmes de protection sociale, mais bien à la crise économique et à des politiques qui n'ont pas accordés suffisamment d'attention aux questions d'équité et de justice sociale.

4.9 De ce point de vue, le CESE rappelle avec force que les coûts et les bénéfices des réformes structurelles doivent être répartis équitablement entre tous les acteurs, ce qui signifie surtout qu'il importe de réfléchir dès maintenant à la question de la **répartition des fruits de la future reprise durable** qui est espérée. Le CESE demande une nouvelle fois à la Commission de clarifier son point de vue sur les salaires, l'inflation et la productivité.

## 5. Amélioration de la gouvernance mais encore limitée et inégale

5.1 Le CESE est d'avis qu'il conviendrait, à l'occasion de l'évaluation de la nouvelle gouvernance économique européenne de **procéder à une simplification** des processus. Comme déjà souligné dans des avis du comité, le calendrier du semestre européen est surchargé d'instruments: PSC, TSCG, *six pack*, *two pack*, etc... Le CESE constate que cette évolution de la gouvernance, même si elle est complexe, a semblé rassurer les marchés sur la volonté de l'UE et des États membres de relever les **défis de l'UEM**. Il convient dorénavant de conjuguer crédibilité, lisibilité et légitimité.

5.2 En ce qui concerne la participation des **partenaires sociaux et la société civile**, l'EAC semble surtout mettre l'accent sur l'appropriation nationale, et n'insiste pas insuffisamment sur une réelle participation de ceux-ci à la définition des orientations et à la mise en œuvre des politiques. La crédibilité et l'acceptabilité sociale des réformes dépendent d'une étroite collaboration et concertation avec les partenaires sociaux, gage du succès de leur mise en œuvre.

5.3 Les citoyens européens attendent aussi de l'Europe et de ses États membres que cette nouvelle gouvernance relève les **autres défis** auxquels ils sont confrontés: lutte contre le réchauffement climatique, politique énergétique, politique industrielle, promotion de l'utilisation prudente et efficiente des ressources, etc... À cet égard, le CESE se réjouit de constater les priorités établies par la Commission dans le domaine de l'énergie.

5.4 Dans le cadre d'une gouvernance économique et sociale avec une procédure unique de surveillance, un mécanisme incitatif pourrait être mis en œuvre pour apporter **un appui aux réformes nationales** à des fins de **convergence et de compétitivité**. L'EAC 2014 fait référence au débat nourri qui s'engage sur un nouvel instrument de convergence et de compétitivité avec des **«arrangements contractuels»** «ou contrats de compétitivité» comportant des engagements de réformes dans les États membres en échange d'une mise en œuvre facilitée par un soutien financier. Pour le Comité sous réserve de précisions sur le mode de financement (valeur ajoutée par rapport aux fonds structurels existants, types de réformes soutenues, taille de l'instrument financier, source de financement) et l'orientation de ces arrangements contractuels, il convient de maintenir le **débat ouvert sans précipitation**. L'approche contractuelle, qui sous-tend l'instrument de convergence et de compétitivité pourrait offrir une marge de manœuvre à l'échelon national pour mieux impliquer les sociétés civiles. En outre, il apparaît comme une voie médiane entre coordination volontaire et voie obligatoire dans des domaines où la compétence communautaire est actuellement limitée. Les États membres s'en saisiront à nouveau au Conseil d'octobre 2014.

5.5 En ce qui concerne, le glissement de la **fiscalité** du travail vers, notamment, la consommation, le CESE craint qu'il ne contribue, dans le contexte actuel, à affaiblir la demande intérieure. Il est, par ailleurs, préoccupé par le risque de concurrence salariale vers le bas entre les États membres, qui réduirait encore davantage la demande.

<sup>(9)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130424/LDM\\_BRI\(2013\)130424\\_REV1\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130424/LDM_BRI(2013)130424_REV1_FR.pdf).

<sup>(10)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-05122013-AP/FR/3-05122013-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-05122013-AP/FR/3-05122013-AP-FR.PDF).

5.6 En ce qui concerne la **fiscalité environnementale**, le CESE relève avec intérêt que la Commission se fixe comme priorité de repenser la fiscalité en déplaçant la charge fiscale qui pèse sur le travail vers d'autres assiettes liées, entre autres, à la pollution. Il convient de prendre des mesures pour promouvoir des réformes de la fiscalité environnementale dans les États membres car elles peuvent contribuer à l'assainissement budgétaire tout en participant à la réduction de la consommation de ressources naturelles et de carburants fossiles importés. Cela aura moins d'effets négatifs sur la croissance et l'emploi que des impôts indirects.

5.7 En ce qui concerne **la fiscalité sur la propriété**, que l'EAC se contente de mentionner comme une autre source alternative à la fiscalité sur le travail, le Comité demande à la Commission de clarifier ses idées et d'apporter des éléments substantiels dans le prochain EAC.

Bruxelles, le 26 février 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information**

(Texte codifié)

COM(2013) 932 final — 2010/0095 (COD)

(2014/C 214/11)

Le 13 janvier 2014 et le 21 février 2014 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 43, 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information» (Texte codifié)

COM(2013) 932 final — 2010/0095 (COD).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de son avis CESE 966/2010, adopté le 14 juillet 2010 (\*), le Comité, lors de sa 496<sup>e</sup> session plénière des 27 et 28 février 2014 (séance du 26 février 2014), a décidé, par 224 voix pour, 4 voix contre et 13 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 26 février 2014.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Henri MALOSSE

---

(\*) Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information» (Version codifiée), JO C 44 du 11 février 2011, p. 142.





ISSN 1977-0936 (édition électronique)  
ISSN 1725-2431 (édition papier)



**Office des publications de l'Union européenne**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**FR**