



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

AVIS

Comité économique et social européen

497^e session plénière du CESE des 25 et 26 mars 2014

2014/C 226/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Instruments financiers destinés à favoriser le passage vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources dans l'UE» (avis d'initiative)	1
2014/C 226/02	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le rôle et l'avenir des professions libérales dans la société civile européenne de 2020» (avis d'initiative)	10
2014/C 226/03	Avis du Comité économique et social européen sur le statut de la mutuelle européenne: perceptions, rôle et contribution de la société civile (avis d'initiative)	17
2014/C 226/04	Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact de l'investissement social sur l'emploi et les budgets publics» (avis d'initiative)	21

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

497^e session plénière du CESE des 25 et 26 mars 2014

2014/C 226/05	Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique» C(2013) 7243 final	28
2014/C 226/06	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux gens de mer, modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE et 2001/23/CE — COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD	35

2014/C 226/07	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents COM(2013) 814 <i>final</i> — 2013/0400 (CNS)	40
2014/C 226/08	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer COM(2013) 794 <i>final</i> — 2013/0403 (COD)	43
2014/C 226/09	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites COM(2013) 813 <i>final</i> — 2013/0402 (COD)	48
2014/C 226/10	Avis du Comité économique et sociale européen sur la proposition de règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune Shift2Rail COM(2013) 922 <i>final</i> — 2013/0445 (NLE)	54
2014/C 226/11	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la participation de l'Union européenne à l'augmentation de capital du Fonds européen d'investissement COM(2014) 66 <i>final</i> — 2014/0034 (COD)	61
2014/C 226/12	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales COM(2013) 821 <i>final</i> — 2013/0407 (COD), la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux garanties procédurales accordées aux enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales COM(2013) 822 <i>final</i> — 2013/0408 (COD), la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen COM(2013) 824 <i>final</i> — 2013/0409 (COD) et la communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions — Des avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales accordées aux personnes soupçonnées ou poursuivies — Renforcer les fondements de l'espace européen de justice pénale COM(2013) 820 <i>final</i>	63
2014/C 226/13	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique COM(2013) 943 <i>final</i> — 2013/0451 NLE	68
2014/C 226/14	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification des directives 89/608/CEE, 90/425/CEE et 91/496/CEE en ce qui concerne les références à la législation zootechnique COM(2014) 4 <i>final</i> — 2014/0033 COD	69
2014/C 226/15	Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables aux échanges et aux importations dans l'Union d'animaux reproducteurs et de leurs produits germinaux COM(2014) 5 <i>final</i> — 2014/0032 COD	70

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

497^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 25 ET 26 MARS 2014

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Instruments financiers destinés à favoriser le passage vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources dans l'UE» (avis d'initiative)

(2014/C 226/01)

Rapporteur: **Martin SIECKER**

Corapporteur: **Lutz RIBBE**

Le 18 septembre 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:

«Instruments de marché destinés à favoriser le passage vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources 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 3 mars 2014.

Lors de sa 297^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les progrès accomplis dans la réalisation de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources sont trop lents. Si l'on entend que l'UE atteigne, de manière efficiente au regard des coûts et socialement acceptable, les objectifs fixés à l'horizon 2050 qui ont été approuvés par les États membres et soutenus par le CESE dans plusieurs de ses avis, des progrès plus rapides sont nécessaires. Cela est réalisable au moyen d'un cadre réglementaire clair, efficace et solide conjugué à des instruments de marché cohérents et prévisibles. Les objectifs de réduction du carbone arrêtés par les États membres sont conçus pour ralentir l'épuisement des ressources et le réchauffement planétaire, et ainsi éviter une crise environnementale. L'objectif à moyen terme pour parvenir à cette fin devra prévoir l'inclusion d'une expansion majeure des énergies renouvelables ainsi qu'une disparition progressive substantielle du charbon, sauf si le captage du carbone du carbone s'avère viable et socialement acceptable.

1.2 Les effets de la crise financière et économique actuelle ont braqué l'attention sur la tarification de l'énergie en raison de l'impact des prix de l'énergie élevés pour les ménages dans un contexte d'austérité et sur la compétitivité de l'industrie. L'énergie est considérée comme un fardeau qui freine la reprise au lieu d'être perçue comme une partie de la solution. S'il faut répondre à ces vraies préoccupations, il est essentiel que le secteur de l'énergie en particulier puisse contribuer à la réalisation d'un programme de transition à long terme assorti d'un engagement à maintenir une orientation claire et une stabilité des différentes politiques et mécanismes de soutien y afférents. L'enjeu des instruments du marché réside dans le fait qu'ils doivent à la fois permettre de progresser sur la voie d'une transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone et soutenir la reprise économique.

1.3 La réforme de la fiscalité environnementale vise à utiliser des mécanismes de marché pour remédier aux externalités négatives liées à l'usage de ressources naturelles: cet objectif est poursuivi d'une manière neutre sur le plan budgétaire en réduisant les charges fiscales pesant sur le travail. Dans le même temps, elle vise à appliquer plus systématiquement le principe du pollueur-payeur, grâce à la suppression progressive des subventions néfastes pour l'environnement et au déplacement de la charge fiscale du travail vers l'utilisation de ressources. En conséquence, elle est en mesure de corriger les défaillances du marché, d'améliorer l'efficacité économique, de contribuer au développement de nouvelles industries qui fourniront des emplois durables et de créer un environnement clair et prévisible pour les investissements éco-innovants. Elle contribue également au rétablissement de la stabilité budgétaire après la récession par la collecte de recettes supplémentaires.

1.4 Les prix de l'énergie ont augmenté dans tous les secteurs. Cela a eu pour effet de braquer les ménages et l'industrie dans de nombreux États membres. Il convient d'entreprendre des recherches plus approfondies afin de déterminer l'origine de ces prix plus élevés (production, distribution, taxes) et dans quels cas les énergies renouvelables ont contribué à leur hausse, à leur stabilisation ou à leur baisse. Le Comité encourage les États membres à avancer intelligemment sur la voie de la réforme de la fiscalité environnementale, en particulier en cette période de crise en anticipant une réforme plus fondamentale de leurs systèmes fiscaux respectifs. Garantir une tarification appropriée du charbon dans l'UE et par conséquent, parvenir également à un accord au niveau mondial en la matière, doit être l'un des piliers de cette réforme. Le Comité demande instamment à la Commission de faire en sorte que cette réforme de la fiscalité environnementale fasse partie intégrante du semestre européen et ce, à titre permanent, et que l'accent soit plus particulièrement mis sur l'encouragement à une utilisation efficace de l'énergie.

1.5 À l'heure actuelle, les instruments de marché ne sont pas utilisés de manière suffisamment homogène et cohérente dans l'UE. Les États membres n'exploitent pas toutes les possibilités que peut offrir la transition vers une économie pauvre en carbone pour l'innovation et la modernisation de l'industrie, ainsi que pour la promotion de l'emploi. Le secteur automobile est un bon exemple de réalisation réussie de l'objectif de réduction de l'utilisation des hydrocarbures au moyen de la bonne combinaison d'instruments réglementaires et de marché. Il convient de renforcer et d'améliorer les instruments fondés sur le marché de manière à envoyer aux marchés un signal fort. Le Comité appelle les États membres à suivre et à appliquer les principes des meilleures pratiques adoptés dans la communication récente de la Commission sur les marchés intérieurs de l'énergie et les lignes directrices qui les accompagnent ⁽¹⁾. Il ne fait aucun doute que l'achèvement du marché unique de l'énergie aura pour effet de gommer les écarts de prix importants entre les États membres. De plus, l'achèvement de la mise en place de réseaux énergétiques interétatiques réduira le coût de la transition vers les sources d'énergie renouvelables en développant davantage les usines de production d'énergie d'appoint.

1.6 Outre les politiques liées à l'énergie, le Comité note qu'il est également possible d'appliquer les instruments de marché à d'autres stratégies pour une utilisation encore plus efficace des ressources naturelles et une réduction plus arquée des émissions de carbone telles que le recyclage, une gestion plus durable des déchets et une agriculture plus durable.

1.7 La réforme de la fiscalité environnementale encourage le transfert de la charge fiscale du travail vers l'utilisation des ressources, favorisant ainsi le maintien des emplois existants et la création de nouveaux postes de travail dans de nombreux secteurs de l'économie. Par ailleurs, dans un secteur particulier tel que celui de l'énergie, elle permet de taxer les émissions nocives de CO₂ provenant des combustibles fossiles, et les recettes peuvent être utilisées pour subventionner l'introduction de nouvelles technologies plus propres telles que les énergies renouvelables, ainsi que l'efficacité énergétique, dans le but d'obtenir un bouquet énergétique plus durable tout en maintenant les prix ou factures énergétiques à un niveau moyen plus abordable. Elle peut également contribuer à l'assainissement budgétaire en exerçant un impact négatif sur la croissance économique et l'emploi moins prégnant que d'autres impôts directs ou indirects. La Commission européenne devrait jouer un rôle moteur et de coordination dans la promotion de cette réforme.

1.8 Le Comité juge inacceptable que des activités qui nuisent à l'environnement de manière injustifiable continuent à être subventionnées dans l'UE directement par des budgets publics et indirectement sous la forme de «coûts externes» qui ne sont pas internalisés dans le prix des produits en raison d'une application insuffisante du principe du «pollueur-payeur». De telles subventions envoient des signaux erronés aux marchés et entravent la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources. Depuis des années, l'UE s'est engagée à éliminer les subventions dommageables à l'environnement et à promouvoir l'internalisation des coûts externes. Sachant que l'Union européenne s'est fixé pour objectif de supprimer ces aides d'ici 2020, le Comité est préoccupé par l'absence de progrès en la matière. Le Comité invite instamment les États membres à établir des relevés et des plans d'action visant à éliminer les subventions dommageables à l'environnement comme prévu dans l'objectif. La Commission devrait jouer un rôle de coordination et de moteur dans ce domaine également, par exemple en intégrant ces questions dans le processus du semestre européen.

⁽¹⁾ SWD(2013) 439 final.

1.9 L'incidence environnementale des énergies solaire et éolienne est sensiblement inférieure à celle de l'énergie provenant des combustibles fossiles. Les modes de production d'énergie propres les plus efficaces prennent en compte les intérêts sociaux et environnementaux et les besoins des générations futures, maintiennent la production sur place et réduisent la dépendance vis-à-vis des importations d'énergie, tout en créant de l'emploi. Toutefois, les énergies propres ne peuvent rivaliser sur un pied d'égalité sur le marché car les énergies fossiles et l'énergie nucléaire bénéficient de subventions (directes et indirectes) supérieures à celles que reçoivent les sources d'énergie renouvelables. L'énergie propre doit bénéficier de chances réelles de se développer. Il est dès lors essentiel de créer des conditions de concurrence équitables en matière de production énergétique.

1.10 Bien que l'objectif général de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone soit largement accepté, le rythme de cette transition et les méthodes choisies font toujours l'objet d'un intense débat. Le fait que l'on n'admette pas l'impact de la récession et de la crise de la dette sur la capacité d'entraînement de l'économie européenne est préoccupant. L'on craint également qu'à court terme l'accélération de l'application des mesures de transition ne porte atteinte à la compétitivité. Enfin, le désaccord persiste quant aux avantages économiques bénéfiques qu'apporteraient les mesures de transition et l'on craint que les effets négatifs soient ignorés. Le présent avis prend acte de ces préoccupations et reconnaît qu'elles feront l'objet d'un débat permanent. Cependant, le Comité appelle l'UE et ses États membres à sensibiliser davantage au fait qu'il est urgent de préparer le terrain pour un futur à faible intensité de carbone.

2. Introduction

2.1 Les États membres n'ont pas été assez résolus dans l'ajustement de leurs économies au changement climatique. Un vaste débat de fond s'est tenu dans l'UE sur l'opportunité d'adapter la société au développement durable et au changement climatique. Il a été convenu de mettre le cap sur le développement durable, y compris l'écologisation de l'économie. Cette orientation politique a été confirmée dans plusieurs documents, parmi lesquels la stratégie de développement durable de 2001, révisée en 2006, le septième programme d'action pour l'environnement, l'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» de la stratégie Europe 2020, la «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» et la «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050». Le CESE a soutenu cette ambition dans plusieurs de ses avis.

2.2 Au cours de ces cinq dernières années, tous les États membres ont été confrontés, à des degrés divers, à des défis découlant de la crise du secteur bancaire et de la dette souveraine, toutes deux conjuguées à une très grave récession économique. L'évolution des prix de l'énergie pour les ménages et l'industrie dans un contexte d'austérité et au regard de la pression à la baisse des prix de la concurrence mondiale a soulevé des questions sur la manière dont la politique énergétique et environnementale de l'UE est mise en œuvre et à la lumière de ses effets collatéraux négatifs potentiels. La situation est critique et il faut s'y attaquer. Les instruments de marché doivent être appliqués de manière à réussir à la fois à écologiser l'économie et à favoriser la reprise économique.

2.3 Bien que le débat soit mû en partie par le changement climatique, il touche également aux progrès de l'économie et de la société. L'Europe a beaucoup à gagner à prendre la tête de la transition vers une économie inclusive et verte. Une récente étude de la Commission confirmait que l'industrie européenne avait jusqu'ici préservé sa position sur le marché mondial grâce à une relativement faible intensité énergétique et un taux élevé de pénétration des énergies renouvelables⁽²⁾. Le Comité a mis en exergue les possibilités offertes par l'économie à faible taux d'émissions de carbone pour les nouveaux modèles d'entreprises durables et les mutations industrielles⁽³⁾. Une transition fructueuse et rapide ne représente pas uniquement un défi colossal. Ce modèle économique vert offre aussi à l'Union sa meilleure chance de conserver sa place de puissance économique mondiale. Dans le même temps, l'on craint qu'à court terme, la tarification de l'énergie soit l'un des facteurs de désindustrialisation et il faut répondre à cette préoccupation. Les industries à haute intensité d'énergie, en particulier, sont affectées par le faible niveau des prix du gaz aux États-Unis et en Russie. Néanmoins, pour la grande majorité des secteurs industriels, les coûts énergétiques représentent toujours un facteur de compétitivité moins important que la productivité générale et le coût de la main d'œuvre. La Commission a fait du passage à une économie efficace dans l'utilisation des ressources et sobre en carbone un élément central de l'initiative phare en faveur de la promotion d'une industrie plus forte en Europe⁽⁴⁾ mais elle souligne maintenant également que la transition devait être réalisée de manière à tenir compte des réalités économiques et politiques qui prévalent⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Commission européenne, Energy Economic Developments in Europe, European Economy 1/2014.

⁽³⁾ Avis du CESE sur les «Modèles d'entreprise pour une croissance durable, économie à faible intensité de carbone et mutation industrielle» JO C 133/8, 9.5.2013.

⁽⁴⁾ Communication intitulée «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique» COM(2012) 582 final.

⁽⁵⁾ Communication intitulée «Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030» [COM (2014) 151].

2.4 Il ne fait aucun doute que la transition vers une économie à faible intensité de carbone accroîtra la sécurité énergétique de l'Europe. Actuellement, l'Europe importe du gaz et du pétrole pour un montant de plus de 500 milliards d'euros, en partie en provenance de zones instables sur le plan politique. Le remplacement des importations de combustibles par la production d'énergie sobre en carbone produite dans l'UE augmentera la résilience de l'économie européenne et permettra de maintenir les chaînes de valeur en Europe. Si cette transition s'accomplit à temps, en gérant intelligemment le rythme de changement et en trouvant le juste équilibre entre intérêts économiques, écologiques et sociaux, elle peut jouer un rôle décisif dans la sortie de la crise.

2.5 Cette transition ne peut se faire aux dépens de la compétitivité de l'Europe et la condition de base pour cela, c'est un niveau accru d'activité économique pour plus d'entreprises, dans plus de secteurs et pour plus de travailleurs. Dans ce contexte, il est impossible d'ignorer l'impact de l'énergie bon marché, principalement produite à partir du gaz de schiste, qui a conduit à une résurgence de la production aux États-Unis. L'économie de l'UE réclame à grands cris une renaissance industrielle de ce genre, pour remettre les gens au travail et accroître les recettes fiscales. Cette renaissance nécessitera une politique énergétique de l'UE à même d'assurer une plus grande certitude et réactivité aux pressions du marché mondial tout en maintenant le programme général de transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

2.6 L'UE s'est donné pour objectif de réduire d'ici 2050 les émissions de CO₂ de 80 à 95 % par rapport au niveau de 1990. La Commission estime que pour atteindre ce but, il conviendra de consentir chaque année un investissement supplémentaire équivalant à 1,5 % du PIB de l'UE en faveur de la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Elle évalue par ailleurs le coût de l'inaction à 50 milliards d'euros par an. Toutefois, pour les dizaines de millions de citoyens actuellement au chômage ou qui souffrent d'une baisse de niveau de vie, ces «futurs coûts» sont bien moins réels que leurs difficultés actuelles. Si l'on ne parvient pas à soulager cette tension apparente, la réalisation de l'objectif pourrait nécessiter beaucoup plus de temps et d'argent.

2.7 Les ambitions et réglementations sont, au fond, faites essentiellement de mots; la politique repose sur des actes. S'agissant des objectifs, l'action a été insuffisante. Il existe de nombreuses raisons à cela: crise financière, manque d'action et revirements politiques des États membres et opposition de l'industrie pétrolière et gazière. De plus, il existe de réelles incertitudes et des ajustements résultant de l'impact imprévu de nouvelles évolutions ou de nouveaux événements qui se produisent, comme le développement rapide du gaz de schiste aux EUA et l'accident de Fukushima, par exemple. Les politiques alternant accélération et freinage qui en résultent ne fournissent pas le cadre stable et prévisible nécessaire. Pour poursuivre sur la voie de la transition sans retard, nous devons trouver un juste équilibre entre flexibilité politique et engagements nécessaires dans des investissements à long terme et avons besoin d'un éventail d'instruments de marché. Cela requiert un dialogue intensif entre toutes les acteurs de la chaîne énergétique; les institutions européennes, les États membres, l'industrie et le grand public.

2.8 À l'instar de tous les marchés, celui de l'énergie répond aux signaux de prix à l'intérieur du cadre réglementaire en vigueur. Si le marché de l'énergie ne met à disposition le bouquet énergétique prévu dans le plan de transition, les signaux de prix envoyés ne sont pas les bons. Ces signaux peuvent être corrigés mais il faut veiller à ce que les acteurs économiques et sociaux ne soient pas gravement pénalisés.

2.9 Le passage à une économie à faible taux d'émissions de carbone doit également tenir compte des conséquences sociales, en particulier pour l'emploi. Selon la Commission, l'emploi dans les industries vertes a connu une croissance positive tout au long de la crise économique et financière et selon les prévisions, cette progression est appelée à rester forte. Les secteurs de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables pourraient générer 5 millions d'emplois d'ici 2020 ⁽⁶⁾;

Une transition appropriée nécessite des politiques actives de l'emploi pour garantir des emplois décents. Pour ce faire, une renaissance économique s'impose, assortie des exigences correspondantes en termes de politique énergétique, d'infrastructures et de marchés. Les répercussions sur les ménages à faible revenu et sur les prix de l'énergie devraient être soigneusement analysées. En outre, il est fréquent que les prix de l'énergie ne reflètent pas les coûts réels des différentes sources d'énergie. À la différence des coûts des énergies renouvelables, de nombreux coûts liés aux énergies conventionnelles ne sont pas comptabilisés et facturés de manière distincte; ils apparaissent au contraire sous la forme de subventions dans les budgets publics et masqués sous la forme de coûts externes découlant des effets néfastes sur la santé et sur l'environnement.

⁽⁶⁾ Communication intitulée «Vers une reprise génératrice d'emplois» (COM (2012) 173 final).

2.10 La question complexe des prix de l'énergie et de l'incidence des coûts tant sur les ménages que sur les consommateurs industriels a été réexaminée dans une communication de la Commission sur les prix et les coûts de l'énergie en Europe ⁽⁷⁾. L'une des conclusions de ce rapport est que les mesures financées au moyen de «la composante "impôts/taxes" des prix», qui est celle dont le poids a le plus augmenté au cours des dernières années, doivent être appliquées de la manière économiquement la plus avantageuse.

3. Instruments de marché

3.1 Observations générales

3.1.1 Une bonne part de la réglementation de l'UE est conçue pour parvenir à une réduction des émissions de carbone. À lui seul, un cadre réglementaire ne permettra pas d'atteindre le résultat escompté; pour stimuler la transition, il convient de prévoir des incitations financières et économiques reposant sur le principe de la carotte et du bâton. Les instruments de marché, comme la fiscalité environnementale, l'échange de quotas d'émission ou la réforme des subventions, ont un rôle important à jouer dans ce processus ⁽⁸⁾.

3.1.2 Ces instruments peuvent modifier le résultat de l'activité du marché car ils améliorent le système des signaux de prix par l'internalisation des coûts externes, offrent une plus grande souplesse et un meilleur soutien aux entreprises dans la réalisation des objectifs et encouragent l'efficacité et l'innovation.

3.1.3 L'UE et ses États membres ont élaboré certains outils comme la réforme de la fiscalité environnementale, l'élimination progressive des subventions néfastes, l'échange de quotas d'émission, la promotion des énergies renouvelables et les marchés publics écologiques. Les instruments disponibles sont en principe suffisants. Les problèmes se situent au niveau de la transposition des instruments dans la législation, de l'application, du contrôle et du respect de la réglementation, et de la nécessité, à cette fin, de s'assurer du soutien des citoyens. Si ce dispositif en cascade n'est pas au point, le risque est réel que les instruments fonctionnent mal et que les résultats obtenus soient insuffisants tout en imposant des coûts excessifs aux ménages et aux entreprises. Les différences des coûts de l'énergie entre les États membres illustrent de manière frappante l'ampleur de cette incohérence.

3.1.4 Si l'UE entend atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions de CO₂, il nous faut passer à la vitesse supérieure et rallier l'opinion publique. Il convient ainsi de stimuler les économies d'énergie et de faire en sorte que l'approvisionnement énergétique repose désormais sur les énergies renouvelables plutôt que sur les combustibles fossiles. Ces éléments sont tous deux des facteurs essentiels de la transition vers une économie verte. Dans le cadre de la transition des énergies carbonées aux énergies renouvelables, des mesures doivent être prises en ce qui concerne les combustibles d'appoint et les étapes intermédiaires, en recourant par exemple au gaz et à l'énergie nucléaire. La façon dont les États membres se servent des instruments disponibles n'encourage pas suffisamment le marché à améliorer ses performances. Des outils aussi importants que la fiscalité environnementale ne sont pas employés à suffisamment grande échelle.

Dans une large mesure, cela tient au fait que le bouquet énergétique dont peut disposer chaque État membre varie sensiblement selon sa géographie, son climat, ses ressources naturelles et son histoire, et que les plans d'action déployés par les États membres pour une réduction du CO₂ et le recours aux instruments de marché varient tout autant.

3.1.5 De l'avis du Comité, les énergies renouvelables doivent faire partie du bouquet énergétique et bénéficier d'une priorité telle que les politiques énergétiques favorisent à la fois le développement économique et la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Même dans ces conditions et en dépit de la diversité des situations des États membres, le CESE est impatient de voir achever les réseaux énergétiques transeuropéens le plus rapidement possible. Ces connexions peuvent constituer un atout supplémentaire très précieux pour toutes les stratégies nationales.

3.1.6 La politique environnementale doit être étroitement liée aux autres domaines d'action politique. La production décentralisée d'électricité dans les zones rurales est susceptible de créer un grand nombre d'emplois supplémentaires. Lier la politique environnementale à la politique régionale, ainsi que les fonds dont chacune est dotée, permettrait d'améliorer considérablement la qualité de vie en milieu rural.

⁽⁷⁾ Communication intitulée «Prix et coûts de l'énergie en Europe» (COM (2014) 21 final).

⁽⁸⁾ «Livres vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes» (COM(2007) 140 final).

3.2 Fiscalité environnementale

3.2.1 L'idée à la base de la fiscalité environnementale est une tarification des activités économiques polluantes de manière à révéler les coûts réels de production et de consommation que les prix du marché ne reflètent pas, conformément au principe dit du pollueur-payeur. C'est le cas par exemple en Pologne, où les entreprises polluantes doivent contribuer financièrement à un fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau, lequel finance à son tour des mesures d'encouragement du développement durable. Dans l'UE, le droit d'instaurer des impôts directs ou indirects relève des États membres. Seul un petit nombre d'États membres ont des taxes spécifiques pour l'environnement; il existe de bons exemples (par exemple en Finlande, en Suède, au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Slovaquie et en Estonie). L'ampleur des transferts de fiscalité varie selon les États membres; le montant total concerné est estimé à plus de 25 milliards d'euros par an ⁽⁹⁾.

3.2.2 En dépit du succès rencontré par les taxes environnementales dans certains États membres, la réforme de la fiscalité environnementale ne donne pas la pleine mesure de son potentiel, résidant dans un changement profond des politiques budgétaires. Il importe de souligner que la réforme de la fiscalité environnementale offre d'énormes possibilités, particulièrement dans le cadre des mesures destinées à relancer l'emploi. Si la devise de la commissaire Hedegaard «Ne taxez pas ce que vous gagnez, taxez ce que vous brûlez» est mise en pratique, et que la charge fiscale est transférée du travail à l'utilisation des ressources, le coût de la main d'œuvre sera moindre pour les employeurs, ce qui facilitera la création de nouveaux emplois non seulement dans les «niches vertes», mais aussi dans de nombreux secteurs de l'économie. La réforme de la fiscalité environnementale devrait être une pierre angulaire de l'indispensable refonte générale des finances publiques visant un assainissement budgétaire. Il va de soi qu'une telle réforme ne peut pas accroître la charge fiscale globale et qu'elle doit être efficiente sur le plan des coûts et efficace sur le plan écologique. Il convient d'éviter une augmentation du coût de l'énergie qui dépasserait l'ampleur des économies réalisées grâce à l'efficacité énergétique.

3.2.3 La réforme de la fiscalité environnementale peut également aider à redresser la situation obérée par les déficits budgétaires. Les taxes environnementales peuvent contribuer à l'assainissement budgétaire en exerçant un impact négatif moindre sur la croissance économique et l'emploi que d'autres impôts directs ou indirects comme l'impôt sur le revenu et la TVA ⁽¹⁰⁾. La Commission devrait fonder davantage sa démarche sur la prise en considération des avantages induits par les réformes de la fiscalité environnementale dans le cadre de l'examen annuel de la croissance et du semestre européen.

3.3 Élimination progressive des subventions nuisibles

3.3.1 L'UE aspire à éliminer progressivement les subventions nuisibles à l'environnement à l'horizon 2020 ⁽¹¹⁾. La Commission a fait des promesses en ce sens en 2006 et en 2009. De même, en 2009, le G20 s'est engagé à rationaliser et à éliminer progressivement «les subventions inefficaces en faveur des combustibles fossiles, qui encouragent la surconsommation». Le même engagement a été inscrit dans le cadre de la coopération économique Asie-Pacifique et des résultats de la conférence Rio+20. En dépit de toutes ces promesses, les efforts entrepris restent insuffisants.

3.3.2 À l'échelle mondiale, l'OCDE a publié des rapports sur les subventions nuisibles à l'environnement existant dans ses pays membres. Selon ses estimations, l'aide budgétaire directe et les avantages fiscaux en faveur des combustibles fossiles représentent un total de 55 à 90 milliards de dollars par an ⁽¹²⁾. L'AIE évalue les subventions accordées dans le monde aux combustibles fossiles à 523 milliards de dollars et les qualifie d'«ennemi public numéro un» ⁽¹³⁾. Selon les estimations de la Banque mondiale, les subventions allouées aux combustibles fossiles atteignent 775 milliards de dollars par an. Sans un changement de politique, ces subventions atteindront des sommets en l'espace de quelques années et provoqueront un grand nombre de problèmes supplémentaires. L'élimination progressive des subventions jusqu'à l'horizon 2020 réduira considérablement la demande énergétique et diminuera les émissions de CO₂ de 1,7 gigatonnes, tout en procurant aux gouvernements des recettes supplémentaires.

⁽⁹⁾ Institut pour une politique environnementale européenne (IIEEP), *Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities* (Réforme de la fiscalité environnementale et subsides néfastes: défis et possibilités), p. 6.

⁽¹⁰⁾ Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* (Économie dynamique, taxation du carbone et assainissement budgétaire: le potentiel d'une tarification du carbone pour réduire les déficits budgétaires européens), rapport élaboré pour l'European Climate Foundation et Green Budget Europe, mai 2012.

⁽¹¹⁾ Décision n° 1386/2013/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2013, relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020.

⁽¹²⁾ OCDE, *Fossil fuel subsidies: billions up in smoke?* (Subventions aux combustibles fossiles: des milliards partis en fumée?), 2013.

⁽¹³⁾ European Wind Energy Association, communiqué de presse, 4.2.2013.

3.3.3 Il n'existe pas à ce jour de données complètes sur les subventions aux combustibles fossiles dans l'UE. Le tableau général montre qu'ils sont largement subventionnés. Au niveau de l'UE, les combustibles fossiles bénéficient de subventions à hauteur de 68,8 milliards d'euros chaque année, dont 26 milliards d'euros par an de subventions directes et 42,8 milliards que doivent déboursier les États membres et les citoyens afin de compenser les incidences néfastes pour la société et la santé⁽¹⁴⁾. Les subventions qui nuisent à l'environnement n'ont pas été délibérément mises en place dans ce but. Elles poursuivaient d'autres objectifs positifs, comme la fourniture d'une énergie bon marché à partir de ressources locales ou la création d'emplois. Le CESE invite instamment les États membres à déterminer s'ils tiennent toujours à poursuivre ces objectifs et, si c'est le cas, comment le faire d'une manière écologique. L'on pourrait commencer par un relevé à l'échelon européen de ces subventions.

3.3.4 En plus des subventions directes provenant des budgets publics et des coûts externes pour la santé, il convient de prendre en compte d'autres coûts des retombées négatives sur l'environnement de l'utilisation de combustibles fossiles, comme le coût du suivi des dommages environnementaux et celui des tempêtes et des inondations de grande ampleur qui sont provoquées par le réchauffement climatique. Ces «coûts externes» sont la conséquence d'une application insuffisante du principe «pollueur-payeur». L'Agence allemande de l'environnement estime les coûts environnementaux de la production de carbone à 80 euros par tonne de CO₂ émise⁽¹⁵⁾, auxquels s'ajoute une charge supplémentaire de 290 milliards d'euros liée au fait que la combustion de carburants produit 3,652 milliards de tonnes de CO₂⁽¹⁶⁾. Les centrales nucléaires européennes perçoivent 35 milliards de subventions, sans compter les coûts afférents à la couverture des risques d'accidents et à l'élimination des déchets. Les énergies renouvelables reçoivent pour leur part 30 milliards d'euros de subventions directes par an.

3.3.5 En dépit de ces inégalités, les technologies liées aux énergies renouvelables connaissent un développement rapide; le prix des énergies renouvelables a rapidement baissé ces dernières années (celui des panneaux solaires a diminué de 85 %) et le secteur a créé de nombreux emplois. Dans le même temps, le prix des énergies fossiles reste invariablement élevé. En octobre 2013, des parties prenantes du secteur de l'énergie ont appelé à mettre fin aux subventions accordées aux énergies renouvelables et ont demandé une hausse des subventions allouées à l'énergie nucléaire. Si ces appels sont entendus, les énergies renouvelables ne pourront rivaliser avec les autres systèmes d'approvisionnement énergétique en raison de l'absence de conditions de concurrence équitables.

3.3.6 Toutes les subventions ne sont pas néfastes. Dans les cas où il convient de développer de nouvelles technologies pour soutenir une future économie plus durable, il peut être utile de subventionner la recherche-développement et les infrastructures initiales jusqu'à ce que les nouvelles technologies puissent trouver leur place sur le marché. Un tel soutien a été crucial lors des premières étapes du développement des énergies renouvelables et devra être poursuivi jusqu'à ce que celles-ci soient pleinement établies en tant que sources d'énergie compétitives pour l'avenir.

3.3.7 La Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources prévoit que les États membres recensent les plus préjudiciables d'entre elles avant 2012, conformément à des méthodologies éprouvées, qu'ils préparent des plans et des calendriers pour leur élimination progressive et qu'ils rendent des comptes sur cette démarche dans le cadre de leurs programmes nationaux de réforme respectifs. Ces recommandations n'ont pas été suivies comme il convient. Une étude réalisée par la DG Environnement en 2012 donne un aperçu général des subventions nuisibles à l'environnement et d'autres formes de subvention octroyées⁽¹⁷⁾ au sein de l'UE et propose une feuille de route pour les revoir. La Commission devrait tenir compte de cet outil dans le cadre de l'actuel semestre européen.

3.4 Système d'échange de quotas d'émission

3.4.1 Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, fondé sur le principe de plafonnement et d'échange, est le principal instrument économique européen visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le dispositif a pour but d'inciter fortement les entreprises à investir dans la prévention de l'émission des gaz à effet de serre, tout en leur laissant la latitude pour le faire de la manière la plus rentable possible.

⁽¹⁴⁾ Les chiffres sur les subventions directes proviennent de l'OCDE, Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels, (relevé des estimations des soutiens budgétaires et des dépenses fiscales), 2013, et de l'institut d'études environnementales IVM, Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels: an inventory for six non-OECD EU countries (Soutiens budgétaires et dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles: un inventaire pour six pays de l'UE hors OCDE), 2013; les chiffres sur les incidences sur la santé proviennent d'un rapport de HEAL (Health and Environment Alliance), The unpaid health bill — how coal power plants make us sick (La facture sanitaire en souffrance — Comment les centrales électriques au charbon nous rendent malades), rapport publié en 2013; voir également l'article de la Süddeutsche Zeitung du 14 octobre 2013, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettinger-schoent-subventionsbericht-1.1793957>.

⁽¹⁵⁾ Agence allemande de l'environnement, Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr.

⁽¹⁶⁾ Source: EU energy in figures — statistical pocketbook 2013.

⁽¹⁷⁾ Institut pour une politique environnementale européenne (IEEP), Study supporting the phasing-out of environmental harmful subsidies (Étude en vue de la suppression progressive des subventions nuisibles pour l'environnement), octobre 2012.

3.4.2 Actuellement, le système de quotas d'émissions de l'UE est confronté à un déséquilibre de la demande qui a pour conséquence que l'incitation financière pour les investissements nécessaires dans les technologies à faibles émissions de carbone est trop faible. L'excédent de l'offre de quotas d'émissions est dû dans une large mesure à la sévérité inattendue de la crise économique et à un large usage de crédits internationaux. Une réforme structurelle du système des quotas est urgente pour que celui-ci constitue un encouragement vigoureux aux investissements visant à réduire les taux d'émission de carbone. L'excédent de quotas doit être retiré du marché et les droits restants doivent être liés aux futurs objectifs de réduction des émissions de CO₂ qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif d'une économie à faible taux d'émission de CO₂ en 2050. Une telle réforme doit également tenir compte de la faisabilité technologique et de la viabilité économique pour les industries et prendre soigneusement en considération le risque de conséquences non souhaitées.

3.5 Compensation des prix du carbone aux frontières

3.5.1 Des mesures supplémentaires doivent être prises pour faire face à la «fuite de carbone», comme la compensation des prix du carbone aux frontières, tout en veillant à des conditions de concurrence équitables. En vertu de ce système, les produits importés se voient infliger une augmentation de prix sur la base d'un calcul de la masse des émissions de CO₂ qu'ils occasionnent. Les modèles utilisés dans une étude récente⁽¹⁸⁾ indiquent que la compensation des prix du carbone aux frontières pourrait réduire considérablement la fuite de carbone dans les secteurs concernés.

3.5.2 Toutefois, ces systèmes de compensations, sous les formes actuellement envisagées, ne sont pas bien accueillis par certains des partenaires commerciaux majeurs de l'Europe. Cette question doit faire l'objet de négociations dans le cadre de l'OMC. Le traité permet l'examen de questions «non commerciales». Il convient de ne pas sous-estimer la difficulté de telles négociations en l'absence d'un accord mondial sur la tarification du carbone. Il est possible de désamorcer les craintes en améliorant la conception de ce système. Le principe sous-jacent est que ces compensations ne constituent nullement un instrument antidumping, mais bien une contribution à une politique climatique mondiale durable, si elles sont bien conçues.

3.6 Promotion de l'énergie durable

3.6.1 La promotion des énergies renouvelables est l'un des éléments essentiels pour le passage à une économie à faibles émissions de carbone; les instruments du marché peuvent jouer un rôle important à cet égard. La mise en place de tels instruments est du ressort des États membres; un certain nombre d'entre eux ont opté pour différents dispositifs en vue de subventionner l'électricité d'origine renouvelable: soutien aux investissements et soutien opérationnel, comprenant un système de prix de rachat garanti. Les expériences de différents États membres montrent que ce dernier est le système le plus efficace pour accroître la production d'énergie renouvelable, souvent en permettant des retours sur investissement garantis et généreux.

3.6.2 Il importe toutefois que les tarifs de rachat visant à encourager l'établissement de formes renouvelables d'énergie ne soient pas financés uniquement par une augmentation générale des prix de l'énergie, au risque de braquer le public contre eux et les énergies renouvelables elles-mêmes. Or, malheureusement, cette situation se produit souvent et a des répercussions réelles. Il est dès lors urgent de mener une action corrective pour consolider le soutien des citoyens à la révolution verte.

3.6.3 Le fait que les États membres de l'UE aient mis en place différents systèmes contribue à la fragmentation du marché européen de l'énergie. Le Comité plaide pour le recours à des instruments de marché qui favorisent l'intégration des systèmes nationaux dans un marché de l'énergie européen. L'utilisation des mécanismes de coopération définis par la directive sur les énergies renouvelables de 2009 est elle aussi essentielle pour mettre davantage à profit les synergies de l'UE dans le cadre du marché de l'électricité⁽¹⁹⁾.

3.7 Instruments du marché dans le secteur automobile

3.7.1 De manière générale, le secteur automobile constitue un bon exemple d'une application réussie des instruments de marché. L'objectif de la transition est de réduire et à terme d'éliminer l'utilisation de combustibles hydrocarbonés dans le secteur. La stratégie comprend quatre volets: la réglementation, la technologie, les infrastructures et les instruments de marché. La réglementation est utilisée pour améliorer l'efficacité des combustibles et réduire les émissions des nouveaux véhicules à combustion interne. La technologie permet la mise en conformité avec la réglementation en matière d'hydrocarbures, ainsi que le développement de véhicules électriques. À mesure que l'usage des véhicules électriques sera de plus en plus répandu, une infrastructure comprenant entre autres des points de recharge avec compteur et des dispositifs d'échange de batterie, sera nécessaire pour doubler et, à terme, remplacer l'infrastructure actuelle d'approvisionnement en hydrocarbures. Au même titre que les avancées en matière de réglementation, de technologie et d'infrastructure, les instruments de marché peuvent jouer un rôle décisif dans la transition.

⁽¹⁸⁾ Vivid Economics, Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits (Économie dynamique, taxation du carbone et assainissement budgétaire: le potentiel d'une tarification du carbone pour réduire les déficits budgétaires européens), rapport élaboré pour l'European Climate Foundation et Green Budget Europe, mai 2012.

⁽¹⁹⁾ SWD(2012) 164 final.

3.7.2 L'application la plus évidente des instruments de marché est l'augmentation progressive des taxes sur les combustibles hydrocarbonés. Celles-ci incitent les propriétaires de véhicules à combustion interne à opter pour des véhicules plus petits ou plus efficaces sous l'angle de la consommation de carburant, ainsi que pour les transports publics et la bicyclette. La fiscalité sur les véhicules à combustion interne a également été adaptée pour encourager l'achat et l'usage de véhicules moins gourmands, que ce soit sous la forme de taxes à l'achat ou de taxes annuelles sur l'utilisation du véhicule. Le même système de taxation différenciée des véhicules est utilisé en faveur des véhicules électriques, bien qu'il reste de nombreux autres obstacles à un usage généralisé de ce type de véhicules.

3.8 *Marchés publics écologiques*

3.8.1 Représentant environ 16 % du PIB de l'UE, le secteur des marchés publics est un important acteur du marché. Dès lors, les marchés publics écologiques constituent un instrument de poids pour promouvoir les produits et services verts. Par le truchement de son plan d'action pour une consommation et une production durables et de sa communication sur les marchés publics écologiques, la Commission a travaillé ces dernières années à la mise en place d'un vaste dispositif d'orientation et de soutien. À partir de l'évaluation des performances des États membres, elle a fixé pour objectif indicatif qu'en 2010, 50 % de l'ensemble des dépenses aient un caractère écologique. Cet objectif est loin d'être atteint et devrait bénéficier d'une plus grande priorité dans les plans d'action des États membres.

3.9 *Investissements du secteur privé*

3.9.1 La transition vers un schéma de production et de consommation plus durable dans le secteur énergétique et d'autres secteurs implique une restructuration fondamentale de l'économie, qui ne pourra pas être réalisée uniquement par les gouvernements et les politiques gouvernementales. Elle nécessite l'adhésion de l'ensemble de la société et un vaste dialogue collaboratif avec toutes les parties intéressées afin de dégager un consensus et un engagement en faveur des changements nécessaires. Selon la Feuille de route vers une économie à faible intensité de carbone, il conviendrait que l'investissement public et privé augmente de 270 milliards d'euros par an lors des quatre prochaines décennies. Un tiers des investissements nécessaires peuvent être financés par des fonds publics, le reste devant provenir du secteur privé. La Commission y voit un défi crucial pour replacer l'UE sur le chemin d'une économie intelligente, durable et inclusive. Les fonds européens d'investissement à long terme (FEILT) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pourraient être un moyen d'y parvenir.

3.9.2 Comme le recommande l'OCDE dans un document de travail sur l'environnement datant de 2012, pour permettre des investissements dans la croissance verte et les infrastructures à faible émission de carbone et à l'épreuve du changement climatique, les gouvernements devraient élaborer de vastes plans stratégiques en matière d'infrastructures, étroitement liés à des objectifs nationaux concernant le changement climatique. La Commission devrait également rechercher les moyens de créer un climat d'investissement propice pour les FEILT dans l'optique d'un avenir durable. À cet égard, les priorités d'investissement du fonds européens d'investissement à long terme (FEILT) et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe devraient être conformes aux objectifs des feuilles de route de l'UE en matière de réduction des taux d'émission de carbone et d'énergie à l'horizon 2050, ainsi que de la stratégie d'adaptation et du paquet climat énergie à l'horizon 2030 en cours de discussion.

3.9.3 Ces fonds pourraient faciliter de tels investissements. Dans la mesure où la maturité à long terme des actifs à financer est liée à la responsabilité des investisseurs institutionnels, ces types de fonds peuvent également contribuer à attirer des ressources du marché des capitaux. Pour que ces investissements présentent un attrait, il faut bien entendu que les risques, notamment réglementaires, soient limités, qu'il y ait un retour sur investissement suffisant en perspective et que les projets bénéficiant des investissements soient solides sur les plans financier et technique.

3.9.4 Des fonds innovants et des instruments financiers permettant d'attirer des moyens provenant du marché des capitaux sont souhaitables. Toutefois, le secteur bancaire continuera à financer une bonne part de l'économie européenne au moyen de titres de créance traditionnels. Des normes bancaires écologiques sont donc indispensables pour le passage des financements privés des investissements conventionnels vers des investissements à faible taux d'émission de CO₂ et à l'épreuve du changement climatique. Pour atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie, des instruments financiers innovants doivent mobiliser les capitaux privés en faveur d'investissements qui, sans cela, ne pourraient se réaliser.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le rôle et l'avenir des professions libérales dans la société civile européenne de 2020» (avis d'initiative)

(2014/C 226/02)

Rapporteur: **M. Metzler**

Le 14 février 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Le rôle et l'avenir des professions libérales dans la société civile européenne de 2020»

(avis d'initiative) ⁽¹⁾.

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 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 210 voix pour, 8 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le système des professions libérales peut, moyennant des adaptations sociales, apporter une contribution décisive à la fourniture de prestations de qualité relevant de «biens sociaux» comme la santé, aux régimes publics de prévoyance, à la protection des droits des citoyens et à la prospérité économique. Les professions libérales sont une composante à part entière de toute société démocratique et présentent un potentiel de croissance considérable pour l'emploi et le PIB.

1.2. La notion de profession libérale n'a pas cours dans plusieurs États membres de l'Union européenne. Or, ce type de professions, et les problèmes et solutions d'ordre social qui leur sont associés, existent dans toute l'Union. On leur reproche régulièrement des manquements en matière de contrôle et d'assurance qualité, lesquels sont généralement imputables à des lacunes sur le plan de l'exécution et non à des problèmes structurels.

1.3. Les réglementations fondées tant sur les règles que sur les principes peuvent réglementer de manière optimale les professions libérales.

1.4. Les activités des professions libérales se caractérisent par une asymétrie d'information entre le prestataire et le bénéficiaire du service. Ces services touchent à des questions capitales ayant trait à la vie, à la santé, au droit ou à des questions économiques essentielles. Il en résulte que le prestataire doit satisfaire à des exigences éthiques et professionnelles particulièrement élevées.

1.5. Un nombre significatif d'États membres ont mis en place une réglementation tarifaire pour certaines professions libérales. Celle-ci peut servir à protéger les consommateurs. Les réglementations tarifaires doivent être particulièrement fondées et conçues de façon à servir l'intérêt général et non un groupe de pression spécifique.

1.6. Dans tous les États membres, les organisations professionnelles ou les ordres professionnels représentent les intérêts de leur profession et participent au processus de réglementation par l'État en fournissant des conseils et en contribuant partiellement à l'élaboration des textes, garantissent, moyennant une collaboration constante et efficace avec les institutions, la protection de l'intérêt général des citoyens. La simplification administrative est l'une des priorités des professionnels libéraux, qui y consacrent des investissements économiques et des ressources humaines, sans recevoir aucune forme de compensation de la part des finances publiques.

1.7. Les États membres organisent et contrôlent l'autonomie des professions libérales sur leur territoire. Ce faisant, ils doivent exclure tout conflit entre nécessité de réglementation et représentation d'intérêts particuliers et faire en sorte que les attentes des consommateurs concernant les connaissances, l'éthique et la rémunération des prestataires de services soient satisfaites.

1.8. L'apport des professions libérales au bon déroulement de la vie politique, économique et administrative d'un État membre est reconnu à l'échelon national et européen, étant donné qu'elles contribuent à la modernisation et à l'efficacité des administrations publiques et des services aux citoyens et aux consommateurs.

⁽¹⁾ Dans le cadre de l'élaboration de cet avis, le CESE a confié au Centre européen pour les professions libérales de l'Université de Cologne la réalisation d'une étude sur le thème de la «Situation des professions libérales du point de vue de leurs fonctions et de leur pertinence pour la société civile européenne» (EESC/COMM/05/2013), dont la publication est en phase de finalisation.

1.9. Ce secteur est essentiel en raison des possibilités d'emploi qu'il offre aux jeunes qui choisissent de se tourner vers une profession libérale et d'investir dans leurs propres connaissances. Les personnes exerçant une profession libérale doivent respecter les lois ou conventions collectives vis-à-vis de leurs propres salariés, avec lesquels ils entretiennent un rapport d'employeur, et vis-à-vis des jeunes qui reçoivent une formation professionnelle ou effectuent des stages ou une spécialisation auprès d'eux.

2. Des «artes liberales» (arts libéraux) aux prestataires de services s'appuyant sur la connaissance

2.1. La notion de «profession libérale» se rattache à celle d'«artes liberales» (arts libéraux), utilisée dans l'Antiquité pour désigner les activités telles que celles du professeur, de l'homme de loi, du maître d'œuvre, de l'architecte, de l'ingénieur ou du médecin. L'exercice des «artes liberales» était alors l'apanage des citoyens libres et de la noblesse.

2.2. Depuis le dix-neuvième siècle, la «profession libérale» ne se définit plus sur la base du concept de «naissance libre», renvoyant à l'individu, mais sur celle de l'activité exercée.

2.3. Jusqu'au début du dix-neuvième siècle, certaines professions libérales avaient développé une proximité particulière avec l'État. Elle les empêchait d'être exercées en toute indépendance, ce qui leur valait dans le même temps d'être considérées avec un certain mépris par la société. Les avocats, qui étaient en partie commis et démis par les tribunaux, étaient particulièrement concernés par ce phénomène. Le contrôle de la profession et le pouvoir disciplinaire relevaient aussi partiellement de la compétence des tribunaux.

2.4. Au dix-neuvième siècle, sous l'influence du libéralisme, les professions libérales développent progressivement dans différents pays de l'Union un sentiment d'appartenance à une catégorie spécifique et constituent leurs propres ordres professionnels, indépendants de l'État. Les avocats parviennent ainsi à soustraire leur activité à l'influence de l'État. Les médecins universitaires parviennent eux aussi à se libérer partiellement de la réglementation et du contrôle de leur profession par l'État.

2.5. La délivrance des autorisations d'exercer ainsi que l'organisation et le contrôle de la profession sont souvent repris en main par les ordres professionnels. Les organismes autonomes ou ordres professionnels se verront ensuite confier les fonctions de réglementation.

2.6. Le concept actuel de profession libérale est une notion sociologique.

2.7. Les caractéristiques d'une profession libérale sont: la prestation d'un service immatériel de grande valeur à très forte dimension intellectuelle sur la base d'une formation (universitaire) de très haut niveau; la notion d'intérêt général associée au service proposé; l'exercice de l'activité dans un esprit d'indépendance professionnelle et économique; la fourniture du service à titre personnel, sous sa propre responsabilité, et de façon professionnellement indépendante; l'existence d'une relation de confiance particulière entre le client et le prestataire; la primauté de la qualité de la prestation sur la recherche du profit maximal, ainsi que le respect de règles éthiques et professionnelles strictes et précises.

2.8. Une activité peut également être considérée comme une profession libérale si elle en possède les principales caractéristiques sans pour autant en réunir toutes les spécificités. Ainsi, dans de nombreux pays, le fait qu'une activité soit exercée pour le compte d'un employeur ne s'oppose pas à ce qu'elle soit considérée comme une profession libérale pour autant, néanmoins, que l'indépendance professionnelle soit garantie. Le CESE constate qu'il s'est produit une diversification des professions libérales ainsi que des ordres ou organisations qui encadrent leurs activités au sein du système libéral en Europe. Les nouvelles professions libérales, telles que celles de psychologue, de travailleur social, de conseiller fiscal, de conseiller en matière d'insolvabilité, de géomètre ou de médiateur, ne sont pas considérées comme telles dans tous les pays et nécessitent dès lors une approche inclusive.

2.9. D'un État membre à l'autre, la notion de profession libérale est plus ou moins restrictive; elle est même étrangère à certains d'entre eux. Dans certains États membres, un petit groupe de professions seulement sont considérées comme des professions libérales: métiers de la santé, métiers de consultance tels qu'avocats, conseillers fiscaux et experts-comptables, conseillers du travail ainsi qu'ingénieurs et architectes. Dans d'autres, les métiers artistiques s'ajoutent à ce noyau central.

2.10. Il y a lieu d'éviter, dans tous les États membres, que la caractéristique essentielle des professions libérales, c'est-à-dire l'asymétrie d'information entre bénéficiaires et prestataires de services, soit galvaudée. Les services proposés par les professions libérales sont complexes et nécessitent une solide expertise. Les bénéficiaires ne disposent donc pas des informations, des connaissances et de l'expérience qui suffisent pour pouvoir évaluer la qualité du service proposé lors du choix d'un prestataire et après la prestation de service.

2.11. Les activités des professions libérales sont donc fondées sur la confiance. De par cette asymétrie d'information, le bénéficiaire du service n'a d'autre choix que de faire confiance au prestataire pour qu'il n'exploite pas à son profit ce déficit d'information mais lui fournisse au contraire un service qui soit le meilleur possible et réponde à ses besoins. Le recours aux services d'un prestataire implique donc de lui accorder sa confiance au préalable. Des normes professionnelles minimales et le respect de codes d'éthique professionnelle sont les instruments appropriés pour prévenir tout abus de confiance.

3. Les réglementations et leurs objectifs

3.1. Pour la réglementation des professions libérales, les États membres observent fondamentalement deux approches différentes: celle fondée sur les principes («principles-based regulation») et celle fondée sur les règles, qui énonce des interdictions et des prescriptions («rules-based regulation»).

3.2. La réglementation des professions libérales fait la synthèse des conditions morales sous-tendant l'exercice de la profession et des normes d'éthique professionnelle, qui sont l'expression de la responsabilité sociale des professions libérales. La somme de toutes les normes d'éthique professionnelle est appelée déontologie.

3.3. La réglementation fondée sur les principes se caractérise par la formulation de principes abstraits de droit professionnel, qui doivent être traduits en pratique pour chaque situation («outcomes-based regulation»). La manière d'atteindre ces objectifs dans une situation donnée est laissée à l'appréciation du professionnel qui y est soumis. La réglementation fondée sur les règles est quant à elle organisée selon une démarche procédant des cas concrets.

3.4. Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients. Toutes deux respectent cependant sur le fond la préoccupation sociale qui consiste à rechercher une aide et des conseils indépendants. À cet égard, la problématique et les solutions peuvent évoluer au fil du temps, ce qui nécessite d'adapter les règles existantes ou d'en créer de nouvelles.

3.5. Sur ce point, le réexamen régulier des règles par l'Union européenne est utile et une telle procédure devrait également être introduite à l'échelon national. D'anciennes professions libérales pourraient ainsi être «libérées» (par exemple dans le secteur de la construction) et il serait possible d'introduire, si besoin, de nouvelles règles afin de tenir compte des nouvelles professions libérales (par exemple, en matière de collecte d'informations ou d'activités financières).

4. Aspects économiques

4.1. Les professions libérales jouent un rôle notable dans la création et la préservation d'importantes infrastructures sociales. Un indépendant sur six environ exerce son activité dans un secteur économique apparenté aux professions libérales, et la tendance est à la hausse. Il en va de même pour un employé sur six.

4.2. Le nombre et la proportion de femmes indépendantes dans les secteurs économiques apparentés aux professions libérales ont augmenté sur la période d'observation 2008-2012. À environ 45 %, cette proportion est sensiblement supérieure à celle des femmes indépendantes dans l'économie en général (31,1 %).

4.3. Plus d'un euro sur dix de valeur ajoutée brute est le fait des secteurs économiques apparentés aux professions libérales. Le recul de la valeur ajoutée au cours de l'année de crise 2009 a été moins marqué dans ces secteurs que dans l'ensemble des autres secteurs économiques. Les chiffres pour l'Union européenne sont les suivants: 600 000 entreprises chacun pour les secteurs des conseils aux entreprises et des bureaux d'ingénieurs, 550 000 ceux du conseil juridique et de la comptabilité, 315 000 pour celui des «bureaux d'architecte et 270 000 pour celui de la publicité et des études de marché.

4.4. Eu égard au potentiel de croissance et à la part d'emploi que représente le secteur, qui fournit des emplois pour la plupart qualifiés et stables, l'activité des professions libérales doit être reconnue et soutenue dans sa pleine dimension entrepreneuriale. Le CESE se félicite ce que la Commission reconnaisse les professionnels libéraux comme des entrepreneurs à part entière et manifeste la volonté de soutenir leur secteur en les intégrant notamment aux programmes destinés à favoriser le développement et la compétitivité des PME. Cette approche suppose d'analyser et de faire évoluer les conditions des structures d'exercice des professions libérales, comme y oblige par ailleurs la directive relative aux services dans le marché intérieur. Les professions libérales ne sauraient se développer uniquement par le biais de sociétés unipersonnelles ou d'exercice individuel. Elles doivent se différencier du problème des faux indépendants.

5. Éthique et recherche du profit

5.1. Dans tous les États membres, la notion de profession libérale est intrinsèquement liée à celle d'intérêt général. Les professionnels de la santé, ainsi que les métiers liés à la psychologie et les professions sociales gèrent une infrastructure destinée à assurer la bonne santé de tous les citoyens.

Dans un État de droit démocratique, les activités des conseillers juridiques et fiscaux relèvent des libertés individuelles. Avec celles des experts-comptables, elles garantissent par ailleurs le bon déroulement des processus économiques. De ce fait, elles sont en outre directement associées à la question des droits fondamentaux.

5.2. De ce lien entre les professions libérales et l'intérêt général découle également une responsabilité éthique particulière. Les conseillers juridiques et fiscaux et les experts comptables servent l'État de droit et préservent par ailleurs les intérêts financiers de leurs clients. Les travailleurs sociaux et les psychologues contribuent à créer, au bénéfice des citoyens européens, un climat inclusif et bien plus stable du point de vue relationnel, psychologique et social. Les architectes et ingénieurs prémunissent la communauté contre tout danger lié aux constructions et aux installations techniques et promeuvent la capacité d'innovation de la société et la qualité de vie de la population en développant les infrastructures techniques existantes et en concevant des innovations techniques. Les métiers de l'art entretiennent et façonnent la culture. Ces éléments, ainsi que l'asymétrie d'information évoquée plus haut, nécessitent une formation de haut niveau et des exigences éthiques particulièrement élevées.

5.3. Le rapport particulier des professions libérales à l'intérêt général et les impératifs qui en résultent concernant la prestation de services rendent nécessaire la mise en place de garde-fous prenant la forme, pour chaque profession, de réglementations professionnelles contraignantes et d'un catalogue de normes d'éthique reconnues de tous. Tous les États membres disposent dès lors d'un minimum de réglementations. Le CESE recommande que tous les ordres, organisations et associations de professions libérales se dotent de codes et de normes d'éthique ainsi que de commissions de déontologie structurées au sein des différentes professions.

5.4. En l'absence de code de déontologie professionnelle, les représentations professionnelles devraient en établir un pour leur État membre sous la forme d'orientations professionnelles non contraignantes. Les ordres et organisations professionnels devraient en outre édicter des codes de déontologie européens pour leurs professions respectives afin de mettre en évidence et de faire respecter au niveau européen les exigences élevées applicables aux prestations des professions libérales. L'article 37 de la directive sur les services encourage la création de codes de conduite ⁽²⁾. En raison de l'importance que revêtent pour le client les services fournis par les professions libérales et de la confiance particulière que celui-ci doit accorder au prestataire de services, il est en outre indispensable que les services soient fournis à titre personnel.

5.5. Eu égard à la relation de confiance personnelle entre le bénéficiaire et le prestataire de services et aux intérêts hautement personnels en jeu, il est indispensable que le secret professionnel soit protégé légalement et que la loi prévoit, pour le prestataire de services et ses collaborateurs, le droit de refuser de témoigner, ainsi que l'interdiction de déposer. Ces éléments sont des caractéristiques d'un État de droit libéral.

5.6. Les services fournis par les professions libérales qui touchent au cœur de l'intérêt général doivent être accessibles sur l'ensemble du territoire. Ainsi, les zones rurales doivent également avoir accès aux soins médicaux, aux services sociaux ou psychologiques, aux pharmacies et aux conseils juridiques.»

5.7. Ces exigences supposent, de la part des professionnels libéraux, de faire toujours primer la qualité du service sur la recherche du profit maximal, conformément aux principes éthiques auxquels ils sont soumis.

5.8. Le développement du droit applicable aux professions libérales ne saurait donc s'appuyer uniquement sur des considérations économiques. L'objet de toute réglementation doit être de garantir des services hautement qualifiés, accessibles sur tout le territoire et répondant aux exigences de qualité les plus élevées. Il convient de vérifier systématiquement si les réglementations existantes permettent d'atteindre ces objectifs ou si elles servent en réalité d'autres intérêts.

6. Exigences actuelles et futures concernant les professions libérales et leur profil

6.1. Une définition commune des professions libérales devrait être élaborée à l'échelle de l'Union. Elle devrait décrire uniquement leurs caractéristiques générales et présenter les catégories de professions libérales. L'existence d'une définition ne doit pas avoir pour effet d'empêcher la création de nouvelles professions libérales. Le projet de charte des professions libérales, élaboré par différentes organisations professionnelles européennes sous la conduite du Conseil des chirurgiens-dentistes européens (CED), pourrait servir d'exemple en la matière.

⁽²⁾ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376, p. 36.

6.2. En complément des organisations nationales interprofessionnelles et de la représentation européenne interprofessionnelle, une organisation professionnelle devrait être instituée dans chaque État membre pour chaque profession libérale. Pour autant que ces activités ne soient pas déjà exercées par les ordres professionnels, elle serait chargée de compiler, de diffuser et de développer un catalogue de principes d'éthique professionnelle et de veiller au respect de ces principes par la profession

6.3. Les exigences éthiques élevées associées aux prestations des professions libérales doivent, y compris à l'avenir, être garanties au moyen d'orientations concrètes et de principes éthiques clairement définis. Pour ce faire, il est possible de recourir aussi bien à des réglementations professionnelles normatives dont le non-respect est passible de sanctions qu'à des codes de conduite énonçant des règles d'éthique professionnelle. De telles mesures renforcent la confiance des consommateurs.

6.4. Outre le respect des exigences professionnelles et éthiques liées à l'exercice de leurs activités, il y a lieu également de préserver et de renforcer la compétitivité et la capacité d'innovation des professions libérales. Le défi qui se pose actuellement à elles consiste à composer avec des législations nationales divergentes et à réussir à entrer en concurrence avec des collègues d'autres États membres de l'Union européenne au sein d'un marché intérieur toujours plus intégré

6.5. Les réglementations professionnelles doivent être compatibles avec les libertés fondamentales européennes, et notamment la libre prestation de services, la liberté d'établissement et la libre circulation. Elles doivent donc n'entraîner aucune discrimination, être impérativement motivées par le service de l'intérêt général et être proportionnées. Elles doivent en outre être compatibles avec le droit national. Celui-ci devrait lier l'exercice de certaines fonctions à la possession de certaines qualifications.

6.6. Dans l'exercice d'une profession libérale, il est fréquent que des intérêts hautement personnels du bénéficiaire de la prestation soient exposés à un risque particulier. Ce potentiel de danger rend nécessaire de réglementer l'accès à la profession et de lier la délivrance de l'autorisation d'exercer au respect de conditions strictes. Outre la formation, celles-ci portent sur des caractéristiques personnelles telles que la bonne réputation, le contrôle de santé ou la renonciation à l'exercice en parallèle d'une activité incompatible. Au niveau de l'Union européenne, cette exigence est correctement prise en considération dans la directive sur les qualifications professionnelles⁽³⁾ et dans des réglementations spécifiques, telles que les directives sur les médecins et les dentistes, celle sur les avocats⁽⁴⁾, ou encore celle relative aux contrôleurs légaux des comptes⁽⁵⁾.

6.7. Dans la quasi-totalité des États membres, les personnes exerçant une profession libérale sont tenues de suivre régulièrement des formations («formation professionnelle continue» ou FPC). Il existe des divergences sur le plan du contrôle des mesures relatives à la formation et des conséquences en cas de défaut de participation à une formation réglementaire. Dans un environnement de plus en plus complexe, et face à l'évolution continue des processus techniques dans les domaines de la médecine et de la technologie et au développement constant des normes juridiques nationales et internationales, les professions libérales ont le devoir de faire en sorte que tous leurs membres suivent effectivement une formation continue.

6.8. Dans la plupart des États membres, les personnes exerçant une profession libérale sont en droit d'établir, sans quasiment la moindre limitation, des coopérations professionnelles avec des professionnels d'autres secteurs. Dans certains États membres, le cercle des associés est cependant limité à une liste restreinte de professions libérales, certaines exigences en matière de majorité sont définies pour ce qui est des associés, des droits de vote ou de la direction et la participation de tiers au capital est proscrite. De telles dispositions sont un moyen d'éviter que l'exercice d'une profession libérale soit guidé par des objectifs purement économiques.

6.9. La coopération de professionnels d'autres secteurs avec des professions libérales peut être une source de conflits concernant la protection du secret professionnel et le droit de refuser de témoigner. À cet égard, il faut s'assurer que la protection du client ou du patient ne pâtisse pas d'une telle coopération. De telles frictions peuvent être évitées efficacement par une limitation du cercle des associés.

⁽³⁾ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255, p. 22.

⁽⁴⁾ Directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats, JO L 78, p. 17, et directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, JO L 77, p. 36.

⁽⁵⁾ Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil, JO L 157, p. 87.

7. Protection des consommateurs et autonomie

7.1. Dans tous les États membres, les professions libérales sont administrées par l'État, des ordres ou des organisations professionnelles. Dans de nombreux États membres, la notion d'autonomie en tant que principe d'organisation des professions libérales est indissociable du concept de profession libérale.

7.2. Il existe dans les États membres deux conceptions différentes de l'autonomie. Dans la première, les ordres et organisations professionnels représentent les intérêts de leur profession en tant qu'association volontaire. Ils contribuent par leurs conseils à la réglementation de leur profession (par l'État). Ils traduisent en outre dans des codes de déontologie la conception qu'ont leurs membres de la manière dont doit être exercée leur activité professionnelle. Dans la seconde, les ordres professionnels assurent par ailleurs des missions publiques dans le cadre d'une gestion décentralisée en délivrant les autorisations d'exercer et en contrôlant la profession. L'autonomie n'est pas incompatible avec l'administration par l'État; les deux formules remplissent plutôt des fonctions complémentaires.

7.3. L'autonomie des professions libérales est un compromis entre la liberté individuelle du professionnel face à toute ingérence de l'État dans l'exercice de sa profession et le droit de l'État à fixer des règles. L'autoréglementation par les membres de la profession garantit leurs libertés individuelles face à l'intervention de l'État tout en préservant le lien à l'intérêt général, ce qui profite aux bénéficiaires des prestations et aux consommateurs.

7.4. L'autonomie des professions libérales est une application du principe de subsidiarité, selon lequel une mission doit toujours être prise en charge par le niveau de pouvoir le plus compétent pour la traiter. Les professionnels concernés maîtrisent parfaitement leur sujet et sont dès lors les plus compétents pour gérer et réglementer les professions libérales. L'autonomie des professions libérales s'appuie sur le principe du contrôle par la concurrence.

7.5. L'autonomie et l'autoréglementation des professions libérales limitent leurs membres dans l'exercice de leur profession. Il s'agit de formes d'administration décentralisée qui nécessitent un transfert de compétences par l'État. Toute autonomie et toute autoréglementation des professions libérales s'inscrit dans le respect des libertés fondamentales, du droit national et des législations européenne et nationale sur les ententes.

7.6. L'affiliation obligatoire, dans les pays où elle est possible aux termes de la législation en vigueur, constitue une condition indispensable au bon fonctionnement de l'autonomie. La primauté de l'intérêt général justifie cette entorse au libre exercice d'une activité professionnelle.

7.7. Les dispositions relatives à l'obligation d'affiliation doivent être conçues de façon à ne pas porter atteinte à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement. Les instruments appropriés à cette fin sont la reconnaissance des affiliations enregistrées dans un autre État membre ou l'enregistrement (gratuit) en cas d'affiliation dans un autre État membre de l'Union européenne.

7.8. En 2020 également, il faudra s'attendre à des tensions entre les intérêts de l'État et les intérêts particuliers ainsi qu'à une demande de services d'aide et de conseil indépendants. L'institut des professions libérales devrait cependant être opérationnel, pour peu qu'il soit actualisé en temps opportun sans que ses fondements, son avantage comparatif en matière de connaissances, son indépendance et sa transparence ainsi que la confiance qui en découle ne s'en trouvent limités.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Ont recueilli au moins un quart des voix, tout en ayant été rejetés au cours des débats (article 39, paragraphe 2, du règlement intérieur), les amendements suivants:

a) Paragraphe 1.1

Modifier comme suit:

- 1.1 *Le système des professions libérales peut, moyennant des adaptations sociales, apporter une contribution décisive à la fourniture de prestations de qualité relevant de «biens sociaux», comme la santé et les services psychosociaux, aux régimes publics de prévoyance, à la protection des droits et des libertés des citoyens et à la prospérité économique. Les professions libérales sont une composante à part entière de toute société démocratique et présentent un potentiel de croissance considérable pour l'emploi et le PIB, ainsi qu'une capacité d'adaptation continue aux besoins des citoyens européens.*

Exposé des motifs

Sera présenté oralement.

Résultat du vote

Voix pour: 56
Voix contre: 128
Abstentions: 30

b) Paragraphe 6.9

Modifier comme suit:

- 6.9 *La coopération de professionnels d'autres secteurs avec des professions libérales peut être une source de conflits concernant la protection du secret professionnel et le droit de refuser de témoigner. À cet égard, il faut s'assurer que la protection du client ou du patient ne pâtisse pas d'une telle coopération. La confidentialité, en tant que valeur déontologique, doit constituer une priorité dans l'exercice de l'ensemble des professions libérales. Respecter les valeurs déontologiques permet d'éviter ~~De telles frictions peuvent être évitées efficacement de telles frictions par une limitation du cercle des associés.~~*

Exposé des motifs

Sera présenté oralement.

Résultat du vote

Voix pour: 80
Voix contre: 116
Abstentions: 27

Avis du Comité économique et social européen sur le statut de la mutuelle européenne: perceptions, rôle et contribution de la société civile (avis d'initiative)

(2014/C 226/03)

Rapporteur unique: **M. CAMPLI**

Le 22 janvier 2014, 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:

«Le statut de la mutuelle européenne: perceptions, rôle et contribution de la société civile» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 Les mutuelles font partie du modèle économique et social européen comme les coopératives, les fondations et les associations. La diversité des formes d'entreprise, y comprises celles de l'économie sociale, indépendamment de la définition juridique de l'entreprise selon les différentes législations nationales, est une composante essentielle du marché unique de l'Union européenne aussi en termes de promotion, investissement et développement du pluralisme entrepreneurial européen.

1.1.2 Les mutuelles ont le droit à un statut européen pour répondre aux besoins de couverture des risques notamment de protection socio-sanitaire des travailleurs, des entreprises et des citoyens.

1.1.3 Les mutuelles refusent la fatalité de la démutualisation et le CESE pour sa part souhaite valoriser la diversité des formes d'entreprendre y compris des acteurs de l'économie sociale pour préserver le patrimoine économique et social européen. Toutefois, une campagne d'information, si elle est utile, ne peut pas se substituer au cadre juridique nécessaire.

1.1.4 Il existe une grande diversité de mutuelles en Europe (40 types environ ont été recensés) mais au-delà de leur diversité, 95 % d'entre elles partagent les mêmes principes de gouvernance.

1.2 Recommandations

1.2.1 Le CESE, en cohérence avec les engagements pris lors de l'événement de Strasbourg sur l'entrepreneuriat social, demande à la Commission de présenter rapidement la proposition législative portant sur le projet de règlement sur le statut de mutuelle européenne.

1.2.2 Le CESE souhaite que soit reconnu le modèle mutualiste à travers un régime légal cohérent au niveau européen conforme à son poids économique et à son rôle social.

1.2.3 Le CESE recommande que le statut soit un statut de gouvernance et non d'activités afin de préserver la diversité des mutuelles.

1.2.4 Le CESE recommande que le statut ne vise pas à harmoniser les législations nationales et soit optionnel.

1.2.5 Le CESE demande que soit rendu public un calendrier précis de la procédure de présentation et d'adoption du projet de statut de mutuelle européenne.

2. Introduction

2.1 L'objectif de cet avis est d'accélérer au maximum une proposition de règlement de la Commission sur le «statut de mutuelle européenne».

2.2 La perception de la société civile européenne et des parties prenantes est que sans base juridique appropriée, les activités des mutuelles — à l'échelle européenne — seront, de fait, découragées. Cela aurait de graves conséquences sur le plan social dans un contexte d'affaiblissement de l'intervention publique; sur le plan sanitaire (réduction de l'équité dans l'accès aux soins des citoyens européens); sur le plan de l'emploi (perte de possibilités d'emploi, y compris spécialisé), ainsi que sur le plan du renforcement de la cohésion sociale européenne et du processus d'intégration européenne.

2.3 *Il y a longtemps que l'on discute de statut européen, que l'on tergiverse et qu'on ne décide pas.*

2.3.1 Le projet de statut de mutuelle européenne a une histoire très longue qui remonte à 1993 et aux directives européennes sur l'assurance. Dans ce cadre, les mutuelles ont demandé que leur forme originale de gouvernance de sociétés de personnes soit reconnue dans un statut européen.

2.3.2 Un premier projet de règlement a été retiré en 2006: en effet, malgré une communication en 2003 sur le droit des sociétés où elle s'engageait à introduire de nouvelles formes juridiques européennes notamment pour les mutuelles, engagement répété dans le plan d'action de 2006 sur la modernisation du droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise, la Commission a, au contraire, retiré le projet de statut de mutuelle européenne de son agenda en 2006.

2.3.3 Une nouvelle initiative de relance du projet a été lancée en 2007 par les associations mutualistes européennes.

2.3.4 En mars 2010, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite, en faveur du statut de mutuelle européenne et a produit un rapport sur le rôle des sociétés mutuelles européennes en juillet 2011 qui concluait à la nécessité d'un projet de statut.

2.3.5 En mars 2013, le Parlement européen a adopté à l'unanimité le rapport d'initiative de M. Berlinguer sur la faisabilité d'un statut de mutuelle européenne.

2.3.6 Parallèlement, la Commission, dans le cadre de l'Acte pour le marché unique, décidait de financer une étude sur la situation et les difficultés des mutuelles au sein du marché intérieur (connue comme étude Panteia). Cette importante étude publiée le 12 octobre 2012 et pilotée par la Commission a permis, pour la première fois de disposer d'une vision exhaustive de l'environnement juridique, économique et social des mutuelles dans les États membres de l'Union européenne⁽¹⁾.

2.3.7 Dans les suites, la Commission a organisé une consultation publique sur les conclusions de cette étude (résultats publiés en octobre 2013)⁽²⁾, le succès de cette consultation (plus de 300 réponses dont les deux tiers étaient positives) ont conduit la Commission à organiser une étude d'impact sur la faisabilité d'un projet de statut de mutuelle européenne.

2.4 Le CESE dans son avis (octobre 2009) sur «la diversité des formes d'entreprise»⁽³⁾ a souligné que «la pluralité et la diversité des différentes formes d'entreprise sont reconnues tant dans le traité que dans les faits, par le biais des différents statuts juridiques déjà approuvés ou actuellement à l'examen.» Le Comité incluait les sociétés mutuelles dans les formes d'entreprise de l'économie sociale.

2.5 L'annexe à la déclaration prononcée à Strasbourg, lors de l'événement sur l'entreprenariat social organisé conjointement par la Commission et le CESE, les 16 et 17 janvier 2014 précise que: «De nombreuses parties prenantes estiment que les politiques en faveur de l'entreprenariat social devraient couvrir toutes les entreprises de l'économie sociale (coopératives, mutualités, associations, fondations, etc.). L'UE devrait proposer un statut européen pour les mutuelles qui leur permette de mener des activités transfrontalières, de fusionner et de relever les défis de la directive Solvabilité II, ainsi qu'un statut européen pour les associations.» Lors de cet événement, le commissaire Antonio TAJANI en charge des entreprises a annoncé le lancement d'une initiative législative de la Commission sur le projet de statut.

3. Description des mutuelles

3.1 Il y a une large diversité de formes légales de mutuelles dans les différents pays de l'UE. Ces différentes formes de mutuelles et le rôle qu'elles jouent dépendent de la culture et de l'histoire de la mutualité dans chaque pays. Historiquement, les mutuelles ont mis en place en Europe les premières formes de sécurité sociale. Actuellement, au sein de l'UE, les mutuelles ont pour vocation principale d'être au service de leurs adhérents dans un contexte d'intérêt général, d'assurer la couverture des risques de leurs adhérents en leur offrant des services d'assurances, des services sociaux, de santé, d'accompagnement à la personne.

⁽¹⁾ *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe* http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm

⁽³⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22.

3.2 Au total ce sont **près de 40 types d'organisations mutualistes** qui ont été identifiés au sein de l'UE. Près de 95 % des mutuelles partagent 5 principes de gouvernance communs:

1. **L'organisation doit être de droit privé**, c'est-à-dire indépendante du gouvernement et non subventionnée par des fonds publics,
2. l'organisation doit être un **groupement de personnes** et non de capitaux,
3. le système de gouvernance doit être démocratique selon le principe: **une personne = une voix**,
4. le **principe de solidarité** est appliqué entre les membres: l'entrée des membres doit être libre, sans critères de sélection.
5. les profits réalisés doivent être utilisés pour **le bénéfice des membres**.

3.3 La part de marché des organisations de type mutualiste est **de 15,8 % en moyenne** en Europe (12,8 % en vie, 20,5 % en non-vie). Par ailleurs, on estime que les organisations mutualistes fournissent des services à la santé et **des services sociaux à près de 230 millions** de citoyens européens, dont environ 100 millions sont couverts au titre de la gestion de l'assurance maladie obligatoire. Elles emploient environ 350 000 personnes en Europe. Il est communément admis que l'économie tire bénéfice de **la diversité des structures** qui la composent car cette diversité améliore **la réactivité** face au changement du marché. De plus, en période de crise **la vision à long terme** des organisations mutualistes leur procure un avantage face aux sociétés de capitaux.

4. **Considérations générales sur le projet de statut de mutuelle européenne (SME): Pourquoi un statut de mutuelle européenne?**

4.1 Dans l'Union européenne, seules les sociétés anonymes et les coopératives ont un statut européen; pour les fondations, le projet de statut européen est en cours d'examen. Les mutuelles, pour leur part, n'ont pas de statut européen ⁽⁴⁾.

4.2 Les processus d'intégration européenne ont pour conséquence une plus forte mobilité des travailleurs, des entreprises et des citoyens. Il faut pouvoir assurer la couverture de leurs risques sanitaires, sociaux et autres risques assurantiels sur l'ensemble du territoire de l'Union, en évitant la rupture des droits, des bénéfices et des formes de protection.

4.3 La Commission et le Conseil travaillent actuellement sur les services financiers et d'assurance (Bâle III, Solvabilité II); le détachement et la mobilité des travailleurs; une nouvelle directive sur les soins transfrontaliers est applicable dans les États membres depuis le 1.1.2014. Toutefois, les mutuelles des États membres n'ont pas la possibilité juridique de participer à ce processus d'intégration européen et au développement du marché intérieur sauf à se transformer pour adopter un statut de coopérative européenne ou un statut de société anonyme européenne. Les mutuelles refusent cette fatalité et le CESE pour sa part souhaite valoriser la diversité des formes d'entreprendre y compris celles des acteurs de l'économie sociale pour préserver le patrimoine économique et social européen.

4.4 De plus, le cadre prudentiel pour les assureurs «Solvabilité II» est un élément complémentaire en faveur du statut de mutuelle européenne: ce dernier permettrait aux mutuelles d'accéder au bénéfice dit «de diversification», de procéder à des opérations de réassurance et de gestion d'actifs afin de réduire leurs coûts au bénéfice des adhérents.

4.5 Les mutuelles n'ont pas accès aux marchés de capitaux, elles ont donc besoin d'outils de collaboration en commun y compris au niveau européen pour éviter de disparaître sur un marché très concurrentiel.

4.6 Les mutuelles qui exercent des activités au niveau européen ne sont pas motivées uniquement par la concurrence ou la recherche de nouveaux marchés, mais principalement par la volonté d'améliorer les services rendus à leurs adhérents.

4.7 Les mutuelles en général, ont besoin d'une reconnaissance officielle par l'UE, ce qui leur donnera une assise juridique et de la légitimité en tant que partie prenante du processus d'intégration européen.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur:

- le statut de la fondation européenne, JO C 351, du 15.11.2012, p. 57;
- les sociétés coopératives, JO C 234, du 22.9.2005, p. 1;
- le statut de la société européenne, JO C 129, du 27.04.1998, p.1.

4.8 Un statut pour une mutuelle européenne équivaut à reconnaître la réalité des mutuelles, leur importance économique et sociale, leur rôle spécifique dans le domaine de la gestion des risques des personnes, en particulier dans le domaine de la protection sociale et la santé.

4.9 En synthèse, le CESE souhaite que soit reconnu le modèle mutualiste à travers un régime légal cohérent au niveau européen conforme à son poids économique et à son rôle social. De plus, cela permettrait d'éviter des charges administratives inutiles, de réaliser des économies d'échelle et de développer le mutualisme dans tous les États membres de l'Union (y compris dans les 4 États membres qui ne connaissent pas la forme mutualiste) en s'appuyant pleinement sur ce nouveau statut, sur la liberté d'établissement et sur la libre prestation de services.

5. Considérations spécifiques sur le projet de SME: Que doit être un statut de mutuelle européenne?

5.1 Il existe une grande diversité de mutuelles en Europe (40 types environ ont été recensés) mais au-delà de leur diversité, 95 % d'entre elles partagent les mêmes principes de gouvernance. Pour cela, le CESE recommande que le statut soit un statut de gouvernance et non d'activités.

5.2 De plus, le SME dans sa forme de groupe permet de préserver la diversité du tissu des acteurs mutualistes européens dans leur originalité: il permet de conserver les structures dans leur identité tout en réalisant des économies d'échelle avec cet outil commun (achats communs, produits communs). Afin de préserver la diversité des structures nationales qui caractérise en Europe la forme juridique de la mutuelle, le CESE recommande que l'octroi aux membres de la plus grande liberté statutaire et organisationnelle possible soit érigé en principe.

5.3 Le statut sera optionnel — facultatif — pour ne pas impacter les législations nationales.

5.4 Il est important de prévoir la possibilité pour les mutuelles de se regrouper entre elles et aussi de promouvoir des opérations transfrontalières afin de développer la dimension européenne du mutualisme.

5.5 Le projet de règlement doit permettre la création:

- d'une mutuelle européenne par des personnes physiques résidant dans des États membres différents ou des personnes morales relevant du droit d'États membres différents;
- d'une mutuelle européenne par fusion transfrontalière de plusieurs mutuelles existantes;
- d'une mutuelle européenne par transformation d'une mutuelle nationale, sans passer par une dissolution, dès lors que cette mutuelle a son siège statutaire et son administration centrale dans un État membre et un établissement ou une filiale dans un autre État membre;
- d'un groupe mutualiste européen.

5.6 La mutuelle européenne demeure soumise, comme les sociétés mutuelles nationales, aux règles générales des États membres: règles concernant l'implication des travailleurs dans le processus de prise de décision, droit du travail, législation sociale, droit fiscal, droit de la concurrence, droit de la propriété industrielle ou intellectuelle, procédures d'insolvabilité et de cessation des paiements. Les prescriptions nationales particulières relatives à l'activité des sociétés mutuelles et au contrôle exercé par les autorités de surveillance doivent s'appliquer sans restriction à la mutuelle européenne. Les dispositions des droits des États membres et du droit communautaire sont donc applicables dans les domaines précités ainsi que dans d'autres domaines non couverts par ce règlement.

5.7 Les règles concernant l'implication des travailleurs dans la mutuelle européenne sont établies dans les directives sur les droits des travailleurs qui constituent un complément indissociable de ce règlement et doivent être appliquées de façon concomitante.

5.8 Dans le statut de la mutuelle européenne, il y aurait lieu de prévoir que l'assemblée générale soit composée des membres ou des délégués de ces derniers. S'agissant du droit de vote, il conviendrait de prévoir, à côté d'un système fondé sur des droits de vote identiques pour chaque membre («un homme, une voix»), un système différent de pondération des voix.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact de l'investissement social sur l'emploi et les budgets publics» (avis d'initiative)

(2014/C 226/04)

Rapporteur: **Wolfgang GREIF**

Le 19 septembre 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«L'impact de l'investissement social sur l'emploi et les budgets publics»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 26 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 205 voix pour, 6 voix contre et 3 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Le CESE se félicite du paquet «Investissement social» présenté par la Commission, et en particulier du changement annoncé de paradigme en vertu duquel les investissements sociaux ne doivent plus être exclusivement considérés comme un facteur de coût mais comme des investissements pour l'avenir.

1.2 Sur cette base, le CESE met en lumière les multiples effets positifs qu'exerce l'investissement social, en particulier sur le marché du travail et les finances publiques, dans les domaines suivants:

- les services sociaux et l'accueil des enfants;
- l'éducation et la lutte contre le chômage des jeunes;
- la promotion de l'emploi;
- la promotion de la santé et le vieillissement actif;
- le logement social et la mise en place d'une société sans entraves;
- l'entrepreneuriat social.

1.3 Il dégage ce faisant des effets en chaîne positifs et démontre:

- que l'expansion des services sociaux a un puissant impact sur l'emploi à l'échelle européenne;
- que l'investissement social bien planifié, efficace et efficient soulage durablement les budgets publics sans être incompatible avec l'assainissement budgétaire;
- que la «non-action» dans le domaine social a aussi un prix, et que l'absence d'investissement social induit généralement des coûts maintes fois supérieurs;
- que les investissements dans l'État-providence ne sont pas seulement source de progrès social, mais s'avèrent également rentables sur le plan économique et budgétaire.

1.4 Le bénéfice social, économique, budgétaire et sociétal, ou «dividende multiple», de l'investissement social sera d'autant plus important que ce dernier sera solidement ancré dans un contexte macroéconomique et institutionnel crédible.

1.5 Le CESE estime que la mise en œuvre cohérente et fructueuse d'un paquet «Investissement social» de grande envergure est indissociable des exigences fondamentales suivantes:

- Un changement de cap crédible vers l'investissement social (préventif) suppose d'abandonner la politique d'austérité exclusive et stricte. Le CESE réitère l'appel en faveur d'un programme européen de relance et d'investissement à hauteur de 2 % du PIB.
- Sans garantie financière ni cadre approprié, il n'est pas possible d'exploiter pleinement le potentiel de l'investissement social. Dans le cadre des assainissements budgétaires à venir, il convient, tout en renforçant l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, d'exploiter également de nouvelles sources de recettes.

- Les investissements sociaux doivent bénéficier d'un ancrage permanent dans la stratégie Europe 2020 et dans le semestre européen. Il convient d'en tenir compte expressément dans les examens annuels de la croissance et dans les recommandations par pays.
- Le CESE soutient les discussions menées au sein de la Commission sur l'opportunité de retirer aussi, conformément à la «règle d'or» en matière de financement, les investissements sociaux du calcul du déficit public net dans le cadre de la réglementation régissant le volet budgétaire de l'UEM.
- Il convient de s'efforcer de progresser sur le plan méthodologique et d'élaborer des instruments adéquats pour mesurer les effets (positifs) du renforcement de l'investissement social, ainsi que d'affiner les indicateurs sociaux dans le cadre institutionnel de l'UEM.
- Le CESE demande à la Commission de présenter une feuille de route stratégique pour la mise en œuvre du paquet «Investissement social» qui témoigne d'une plus grande détermination et s'inscrive dans une perspective à plus long terme, au moins à l'horizon 2020.

2. Introduction

2.1 Le CESE est d'avis que dans le contexte particulier de la crise, il existe d'immenses besoins d'investissements sociaux pour lutter contre le risque croissant de pauvreté, recelant également un important potentiel d'emploi à l'échelle européenne, qu'il convient de mobiliser à l'aide d'investissements privés et publics ⁽¹⁾.

2.2 Le CESE s'est dès lors félicité du paquet «Investissement social» présenté par la Commission ⁽²⁾, au moyen duquel celle-ci invite les États membres à accorder une plus grande place aux investissements sociaux, et en particulier du changement annoncé de paradigme en vertu duquel les investissements sociaux ne doivent plus être exclusivement considérés comme un facteur de coût mais comme des investissements pour l'avenir ⁽³⁾.

2.3 Le document indique également que des investissements sociaux axés sur les effets et les résultats et mis en œuvre de façon cohérente dans la pratique améliorent durablement l'employabilité des personnes et apportent une contribution importante à la réalisation des objectifs d'emploi de la stratégie Europe 2020.

2.4 Par conséquent, le CESE a notamment invité la Commission à présenter un plan de mise en œuvre concrète du paquet «Investissement social».

2.5 Le point faible de l'initiative de la Commission réside dans les questions qu'elle laisse en suspens quant au financement. Il a d'ailleurs été signalé que sans modification de la politique de réduction exclusive des dépenses qui prévaut, il semble irréaliste que les propositions de renforcement de l'investissement social puissent être mises en œuvre avec succès.

2.6 Fort de ces considérations, le présent avis se penche sur les multiples incidences positives de l'investissement social, en particulier sur le marché du travail et les finances publiques, et formule des demandes et recommandations concrètes pour mettre en œuvre le paquet «Investissement social».

3. Observations générales relatives au «dividende multiple», c'est-à-dire au bénéfice social, économique, budgétaire et sociétal de l'investissement social

3.1 Le Commission assigne aux politiques sociales trois fonctions essentielles ⁽⁴⁾: soutenir les personnes dans différentes situations de risque, stabiliser l'économie et investir dans le domaine social. Cette distinction ne doit pas donner à penser que ces domaines se limitent mutuellement, elle ouvre au contraire des pistes pour une élaboration active des politiques. À cet égard, il convient de veiller à la complémentarité des domaines d'action politique et des conditions-cadres (institutionnelles), dont naîtra en définitive la cohésion sociale.

⁽¹⁾ JO C 11 du 15.1.2013, p. 8.

⁽²⁾ COM (2013) 83 final.

⁽³⁾ JO C 271 du 19.9.2013.

⁽⁴⁾ COM(2013) 83 final, p. 3.

3.2 L'idée que les investissements dans l'État-providence ne sont pas seulement source de progrès social, mais s'avèrent également rentables sur le plan économique et budgétaire ⁽⁵⁾ n'a pas seulement fait son chemin au CESE. Elle s'impose aussi progressivement dans la recherche ⁽⁶⁾ et les politiques européennes. Dans le même temps, on manque de normes comparables pour appréhender et évaluer tous les effets externes positifs de l'investissement social.

3.3 Il ne fait néanmoins aucun doute que l'investissement social bien planifié, efficace et efficient exerce, en fonction de la forme et de l'ampleur données aux mesures prises, qui sont propres à chaque pays, des effets positifs multiples: les besoins sociaux existants sont comblés et des possibilités d'emploi créées, l'égalité des chances — et des sexes — est favorisée, tandis que la progression de l'emploi et le recul du chômage compensent dans une large mesure les coûts engendrés. L'investissement social présente les caractéristiques d'un investissement en ce qu'il ne faut généralement pas en attendre des «gains» directs, ses effets positifs se révélant au fil du temps (c'est le cas notamment des investissements dans l'éducation, l'accueil des enfants, la promotion de la santé, l'adaptation des conditions de travail aux différentes étapes de la vie).

3.4 Le «dividende multiple» de l'investissement social sera d'autant plus important que ce dernier sera solidement ancré dans un contexte institutionnel et politique global complémentaire. Il est nécessaire d'assurer une planification stratégique et un suivi structuré, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

3.5 Compte tenu du taux de chômage alarmant qui prévaut aujourd'hui et n'est guère appelé à baisser dans un proche avenir, dynamiser l'investissement social peut contribuer de manière essentielle au renforcement de la croissance et de l'emploi. La pleine exploitation des potentiels d'emploi disponibles nécessite le recours déterminé à une politique offrant des possibilités de participation à l'activité économique et à la société. Les investissements sociaux d'avenir axés sur les effets et les résultats, en particulier le développement des services sociaux, dont les effets sur l'emploi sont en général nettement plus importants que toute autre forme d'intervention financière publique, revêtent à cet égard une importance essentielle.

3.6 Outre ses effets positifs sur le marché du travail, l'investissement social peut soulager les budgets publics d'une manière qui n'est pas incompatible avec l'assainissement budgétaire. Le CESE a déjà fait observer que les efforts déployés, lors du ralentissement de l'économie, pour assainir les budgets publics au moyen d'une politique exclusivement axée sur la réduction des dépenses sont globalement considérés comme un échec ⁽⁷⁾. L'on parviendra mieux à un équilibre à moyen et à long termes entre les recettes et les dépenses en réglant les problèmes structurels à l'aide d'investissements, ce qui permettra aux pouvoirs publics de regagner une plus grande marge de manœuvre à long terme. Des analyses récentes indiquent que la promotion d'une croissance inclusive et l'augmentation du taux d'emploi conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020 permettraient de dégager une marge de manœuvre supplémentaire pour les budgets publics, qui représenterait jusqu'à 1 000 milliards d'euros à l'échelle de l'UE ⁽⁸⁾.

3.7 Force est de constater que la «non-action», notamment dans le domaine social, a elle aussi un prix, et que l'absence d'investissement social induit généralement des coûts maintes fois supérieurs. Cette idée que le remède est plus onéreux que la prévention se retrouve aussi dans plusieurs communications de la Commission ⁽⁹⁾. Si les investissements sociaux sont évidemment liés à des dépenses à court terme, ils sont toutefois associés à des gains de bien-être pour la société et à un accroissement des recettes au profit des budgets publics à moyen et à long terme, qui permettent en outre de réduire sensiblement les coûts futurs ⁽¹⁰⁾.

3.8 Toutes les dépenses sociales ne sont pas en soi des investissements sociaux. Certaines prestations sociales ont en principe un impact sur la consommation (par exemple les retraites ou les allocations de chômage). Le CESE n'a pourtant pas cessé d'insister sur le rôle essentiel de soutien à la consommation et à l'activité économique que jouent les investissements dans des systèmes de sécurité sociale solides (surtout en période de crise), en ce qu'ils font office de stabilisateurs automatiques, soutenant les revenus et la demande et aidant ainsi l'Europe à surmonter les crises ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Voir note de bas de page n° 4.

⁽⁶⁾ «*Social and employment policies for a fair and competitive Europe*» — document d'information, Forum de la Fondation 2013, Eurofound, Dublin, p. 16.

⁽⁷⁾ Voir note de bas de page n° 3.

⁽⁸⁾ EPC Issue Paper n° 72, nov. 2012.

⁽⁹⁾ MEMO/03/58 du 19.3.2003 et COM(2013) — IP/13/125.

⁽¹⁰⁾ Voir notamment COM(2013) 83 final, p. 2.

⁽¹¹⁾ JO C 133 du 9.5.2013, p. 44, paragraphe 4.4.2.

4. Exemples de l'impact de l'investissement social

4.1 Investissements dans les services sociaux: des investissements renforcés dans la mise à disposition et la promotion des infrastructures sociales (soins, prise en charge des personnes âgées, santé, services aux personnes handicapées, logement avec assistance de vie, services de conseil, etc.) créent de l'emploi tout en concourant de manière non négligeable à relever le taux d'activité⁽¹²⁾, et contribuent, à moyen et à long termes, à soulager les budgets publics⁽¹³⁾ et à dynamiser l'économie régionale. Selon les calculs de la Commission, un taux de croissance de l'emploi dans le secteur de la santé de 0,5 % par an peut laisser espérer une progression sectorielle de l'emploi équivalant au moins à 1 million d'emplois d'ici 2020⁽¹⁴⁾. Le CESE a souligné à maintes reprises qu'il doit s'agir, tant dans le secteur public que privé, d'emplois de qualité assortis d'une rémunération équitable⁽¹⁵⁾.

4.2 Investissements dans l'accueil des enfants: de nombreuses études démontrent, en se servant de l'exemple de l'accueil des enfants, que des investissements ciblés permettent d'associer progrès social et renforcement de la compétitivité⁽¹⁶⁾. Des calculs récents montrent que les investissements publics visant à réaliser les objectifs de Barcelone en matière d'accueil des enfants permettent aux pouvoirs publics d'engranger des recettes supplémentaires considérables, en plus d'exercer des effets non négligeables sur l'emploi. Ainsi, une étude⁽¹⁷⁾ concernant l'Autriche indique que même lorsque les perspectives économiques sont moroses, au bout de quatre ans, les gains réalisés surpassent les coûts d'investissement. Dans ce processus, les budgets publics bénéficient d'effets complémentaires, à savoir d'impulsions conjoncturelles et imprimées à la politique régionale, d'une hausse de l'emploi direct, d'une baisse des coûts liés aux prestations de chômage, etc. Le CESE apprécierait vivement un renforcement des activités de recherche et de l'échange de meilleures pratiques dans ce domaine également.

4.3 Investissements dans l'enfance: la Commission préconise des mesures préventives sous la forme d'investissements précoces afin d'améliorer les possibilités de développement et de participation des enfants (pas seulement de ceux issus d'un milieu socio-économique défavorisé)⁽¹⁸⁾. Dans sa recommandation intitulée «Investir dans l'enfance», la Commission montre que les investissements préventifs pour lutter contre la pauvreté infantile peuvent passer par tout un éventail de mesures. Elle met ainsi en évidence les incidences positives du développement de structures d'accueil de qualité: encouragement des aptitudes, diminution du risque de décrochage scolaire précoce, amélioration des possibilités d'emploi, notamment des femmes, essor de la croissance au niveau régional⁽¹⁹⁾.

4.4 Investissements dans l'éducation et la lutte contre le chômage des jeunes: Pour mettre en place une Europe durable, il faut obligatoirement relever le niveau d'éducation et résorber les lacunes en matière d'enseignement général et professionnel. Les investissements en faveur de l'éducation qui répondent aux besoins des personnes et de l'économie entraînent une hausse de la productivité et une augmentation des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale. Les calculs de l'OCDE relatifs à la rentabilité des dépenses publiques d'éducation font état d'un rendement moyen de 7,8 %⁽²⁰⁾. La promotion de l'emploi des jeunes doit être l'un des piliers des stratégies nationales d'investissement social. Les États membres sont encouragés à juste titre à prendre des mesures énergiques en faveur des jeunes, en particulier de ceux qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation («NEET»). Selon les estimations d'Eurofound, les pertes économiques imputables à l'éloignement des jeunes du marché du travail ou du système éducatif s'élèvent à plus de 150 milliards d'euros par an, ce qui équivaut à 1,2 % du PIB de l'UE⁽²¹⁾.

⁽¹²⁾ Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, document de travail de l'OCDE: questions sociales, emploi et migration n° 145, publication OCDE, Thévenon Olivier (2013).

⁽¹³⁾ Cette étude révèle que chaque euro investi en 2010 dans les services mobiles rapporte 3,70 euros (p. 9): «Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien mittels einer SROI-Analyse» [Étude du bénéfice social et économique des services de soins et de prise en charge mobiles à Vienne reposant sur une analyse du retour social sur investissement], Schober, C. et al (2012), Vienne.

⁽¹⁴⁾ SWD(2012) 95 final.

⁽¹⁵⁾ JO C 11 du 15.1.2013, paragraphe 4.7.5.

⁽¹⁶⁾ «Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaates» [De la nécessité économique d'un État social qui investit], Institut de recherches économiques autrichien (WIFO), Famira-Mühlberger, U. (2014), Vienne.

⁽¹⁷⁾ «Investiver Sozialstaat Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich» [Un État social qui investit. Croissance, emploi et viabilité financière. Impact du développement de l'accueil des enfants sur l'économie et le budget en Autriche], AK Europa (représentation de la Chambre fédérale autrichienne du travail à Bruxelles) (2013), Bruxelles et Eurofound (Réf.: EF1344).

⁽¹⁸⁾ Voir «The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program», Journal of Public Economics, Heckman, J.J., et al. (2010), vol. 94 (1-2), pp. 114-128.

⁽¹⁹⁾ COM(2013) 778 final.

⁽²⁰⁾ Voir note de bas de page n° 18.

⁽²¹⁾ «Les jeunes et les NEET en Europe: premiers résultats», Eurofound (EF1172EN).

4.5 Investissements dans la promotion de l'emploi: Le taux élevé de chômage — en particulier des jeunes et de longue durée — ne pèse pas seulement de tout son poids sur les personnes concernées et leurs proches. Lorsqu'il s'installe durablement, le chômage représente également un défi de taille pour les budgets publics, qu'il convient de relever par des programmes de développement des compétences et une politique de promotion de l'emploi ⁽²²⁾. Plus le chômage dure, plus il sera difficile de mettre en adéquation l'offre et la demande en matière d'emploi. Le manque de qualifications et de pratique professionnelle est un obstacle majeur à la réussite durable sur le marché du travail, surtout dans une économie de la connaissance et de la technologie.

4.6 Investissements dans la gestion des mutations démographiques et l'amélioration des possibilités d'emploi des personnes âgées: le CESE a signalé à maintes reprises que c'est au sein du marché du travail que réside la clé de la gestion du changement démographique. En tirant un meilleur parti du potentiel d'emploi disponible, il est possible, malgré l'augmentation du nombre des personnes âgées, de maintenir dans une large mesure la stabilité du rapport entre les cotisants et les bénéficiaires des prestations ⁽²³⁾. En dépit du glissement prévisible de la pyramide des âges, les investissements visant à adapter le monde du travail au vieillissement (création de conditions de travail adaptées aux différents étapes de la vie) et à améliorer le taux d'activité des seniors restent à ce jour insuffisants dans de nombreux pays de l'UE.

4.7 Investissements dans la prévention sanitaire et la réadaptation: on relève également des effets positifs concernant la promotion de la santé au sein de l'entreprise et au niveau sectoriel, dans la mesure où l'employabilité et le risque de chômage dépendent étroitement de l'état de santé physique et mentale. Si les situations de fragilité ne sont pas détectées à temps, et que des dispositions ne sont pas prises pour intervenir, des coûts sociaux élevés viennent s'ajouter aux souffrances individuelles. Pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il convient d'investir davantage dans la prévention.

4.8 Investissements dans le logement social: À l'instar du Parlement européen et du Comité des régions, le CESE considère le logement social comme l'une des clés de la cohésion sociale et plaide pour qu'un cadre européen soit élaboré en la matière ⁽²⁴⁾. Il convient de respecter le principe de subsidiarité, en continuant de laisser aux États membres le soin de définir eux-mêmes les critères du logement social. Les dépenses dans ce domaine permettent de répondre à des besoins sociaux urgents (notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale), tout en créant des emplois dans les régions, ce qui a pour effet de stabiliser l'économie. Elles apportent aussi, notamment lorsqu'elles prennent la forme d'investissements dans la rénovation thermique, une contribution à la lutte contre le changement climatique et la pauvreté énergétique ⁽²⁵⁾.

4.9 Investissements dans une société sans entraves: Le CESE a maintes fois insisté sur la nécessité de promouvoir une société sans entraves ⁽²⁶⁾. En ce sens, l'investissement social devrait notamment mettre l'accent sur la création d'espaces publics et de logements adaptés aux personnes âgées et handicapées, d'infrastructures propres à promouvoir la mobilité et de services sociaux de qualité, abordables et aisément accessibles pour les groupes sociaux défavorisés.

4.10 Investissements dans l'entrepreneuriat social: Le CESE se félicite que la Commission reconnaisse le rôle important de l'économie sociale dans la mise en œuvre du paquet «Investissement social». Les entreprises sociales sont souvent directement associées au processus de mise en œuvre. Pour faciliter l'accomplissement de ces missions, l'accès aux fonds publics et aux capitaux privés doit être simplifié, d'une manière qui soit compatible avec le modèle économique des entreprises sociales. Les États membres doivent davantage recourir à des formules de financement innovantes, comme la participation du secteur privé, qui devraient également permettre de réaliser des économies budgétaires ⁽²⁷⁾. Cependant, le CESE souligne une nouvelle fois que cette démarche ne doit en aucun cas entraîner une commercialisation ou une approche fragmentée de la politique sociale. L'État ne doit pas se soustraire à ses responsabilités en la matière ⁽²⁸⁾.

5. Recommandations politiques

5.1 Mettre le cap sur l'investissement social préventif suppose d'abandonner la politique d'austérité exclusive et stricte.

5.1.1 Le CESE estime que s'agissant de la création d'emploi, l'expansion des services sociaux a un impact plus grand que toute autre forme de dépenses publiques. Il invite dès lors instamment à perfectionner l'État-providence en Europe de façon progressive et durable, afin qu'il puisse donner la pleine mesure de son potentiel en tant que force productive supplémentaire de l'économie européenne.

⁽²²⁾ Why invest in employment? A study on the cost of unemployment, Idea Consult (2012), Bruxelles.

⁽²³⁾ JO C 376 du 22.12.2011, p. 74.

⁽²⁴⁾ Résolution du Parlement européen du 11 juin 2013 (2012/2293(INI)), JO C 9 du 11.1.2012, p. 4.

⁽²⁵⁾ Résolution du Parlement européen relative à la communication de la Commission sur les investissements sociaux (PE508.296v01-00).

⁽²⁶⁾ Voir notamment le document TEN/515 sur «L'accessibilité en tant que droit de l'homme» (non encore publié) et JO C 44 du 15.2.2013, p. 28.

⁽²⁷⁾ Voir note de bas de page n° 3.

⁽²⁸⁾ JO C 271 du 19.9.2013, p. 91.

5.1.2 La concrétisation et la mise en œuvre fructueuse d'un paquet «Investissement social» de grande envergure exigent un ancrage macroéconomique et institutionnel crédible. Sans modification de la politique de réduction exclusive des dépenses, il semble difficile de parvenir à intégrer efficacement les pans les plus larges possibles de la société au marché du travail et à leur garantir une participation économique et sociale équitable.

5.1.3 À la lumière du paquet «Investissement social» et des défis qu'il pose, le CESE réitère dès lors l'appel en faveur d'un programme européen de relance et d'investissement à hauteur de 2 % du PIB ⁽²⁹⁾.

5.2 *Sans garantie financière, il n'est pas possible d'exploiter pleinement le potentiel social et économique de l'investissement social.*

5.2.1 Un changement de paradigme crédible vers des stratégies axées sur l'investissement et la prévention dans les principaux domaines d'action (l'éducation, les affaires sociales, le marché de l'emploi et la santé, pour ne citer que ceux-là) n'est possible que lorsque le financement est assuré, tant au titre du budget de l'UE que des budgets nationaux.

5.2.2 Le CESE se dit à nouveau convaincu qu'il ne faut pas, dans le cadre des assainissements budgétaires à venir, se focaliser exclusivement sur le volet des dépenses, mais chercher, tout en renforçant l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, à exploiter de nouvelles sources de recettes ⁽³⁰⁾. Dans ce contexte, le CESE est d'avis que les États membres doivent élargir leur base fiscale, notamment en prélevant des taxes sur les transactions financières, en supprimant les paradis fiscaux, en mettant fin à la concurrence fiscale et en prenant des mesures contre la dissimulation fiscale. Il faut en outre repenser le système fiscal de manière générale, en prenant dûment en compte la question des contributions des différents types de revenus et d'avoirs ⁽³¹⁾.

5.2.3 Si le CESE partage le point de vue de la Commission quant à la nécessité de faire du Fonds social européen (FSE) le principal instrument de financement des investissements sociaux et de réserver, dans chacun des États membres, 20 % des ressources du FSE à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, il considère néanmoins que d'autres fonds de l'UE devraient entrer en jeu. Des moyens substantiels du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen de développement régional (FEDER) devraient ainsi être déployés en faveur de services sociaux comme l'accueil des enfants, les soins ou la mobilité en milieu rural et ce financement devrait s'inscrire dans les dispositions nationales prises en la matière.

5.2.4 Le CESE désapprouve au plus haut point les conditionnalités envisagées dans le cadre de la gouvernance économique, qui prévoient des réductions des crédits alloués à la politique de cohésion pour sanctionner le non-respect des prescriptions de l'UE dans le domaine macroéconomique. Cette approche a non seulement un effet procyclique et restrictif sur le développement économique, mais entrave également la réalisation des investissements supplémentaires nécessaires dans les pays bénéficiant d'un programme. Il conviendrait au contraire de donner un élan à la croissance et de fournir un appui en renforçant le taux de cofinancement de l'UE, surtout dans les pays particulièrement touchés par la crise économique.

5.3 *Les investissements sociaux doivent bénéficier d'un ancrage permanent dans la stratégie Europe 2020 et dans le semestre européen.*

5.3.1 Le CESE appelle à accorder une plus grande place à l'investissement social dans le processus de coordination du semestre européen. Il convient de tenir compte expressément de cette nouvelle priorité dans les examens annuels de la croissance et dans les recommandations par pays. Il importe de préciser ce faisant que des investissements sociaux renforcés sont compatibles avec un assainissement budgétaire propice à la croissance.

5.3.2 Pour atteindre cet objectif, le CESE soutient les discussions en cours au sein de la Commission européenne concernant l'application de la «règle d'or» en matière de financement, voulant que dans le cadre de la réglementation régissant le volet budgétaire de l'UEM, les investissements d'avenir consentis par les pouvoirs publics soient retirés du calcul du déficit public net, de façon à éviter que les investissements procurant des bénéfices nets à long terme ne passent à la trappe. Le CESE invite à discuter de l'opportunité d'appliquer également ladite règle d'or aux investissements sociaux financés par les Fonds structurels de l'UE.

5.3.3 La promotion de l'investissement social doit également être un élément central de la révision des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi qui sera effectuée à l'occasion du réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 en 2014.

⁽²⁹⁾ Voir JO C 133 du 9.5.2013, p. 77, paragraphe 3.2.4.

⁽³⁰⁾ Voir JO C 143 du 22.5.2012, p. 94, paragraphe 4.3.

⁽³¹⁾ Voir JO C 143 du 22.5.2012, p. 23, paragraphe 6.1.3.1

5.3.4 Le CESE juge indispensable que tous les acteurs chargés de la mise en œuvre des investissements sociaux soient davantage consultés, informés, et associés à la prise de décision et au suivi à tous les niveaux.

5.4 *Une meilleure méthodologie et des instruments plus efficaces pour mesurer les performances de la stratégie de renforcement de l'investissement social.*

5.4.1 Le choix de l'orientation politique future doit reposer sur des bases plus globales et de meilleure qualité. De manière générale, il convient d'opter, en matière d'investissement social, pour une approche plus dynamique dans le temps, préventive et davantage liée au cycle de vie, qui reflète la réalité des coûts bien mieux que ne le font des analyses coûts-bénéfices figées ⁽³²⁾.

5.4.2 Compte tenu des interactions complexes entre différents domaines politiques, il convient d'adopter une meilleure méthodologie pour mesurer les performances et de renforcer la transparence, par exemple en établissant des rapports coûts-bénéfices où figure la notion d'utilité pour l'ensemble de la société ou en élaborant des scénarios qui détaillent différentes mesures politiques dans le temps, en tenant compte des perspectives à moyen et à long termes.

5.4.3 Une première étape pourrait être de développer, sur le plan méthodologique, les projections à long terme standardisées existant actuellement dans certains domaines de dépenses, notamment ceux liés à la démographie (éducation, soins, santé, retraites, etc.). L'édition 2015 du rapport sur le vieillissement serait une bonne occasion de présenter les «retours» des investissements sociaux requis et inscrits au budget en fonction du contexte national. Cet aspect a été omis jusqu'ici, ce qui n'a cessé de donner lieu à des représentations déformées et exagérées des coûts.

5.4.4 L'importance que sont appelés à revêtir les indicateurs sociaux dans le cadre institutionnel actuel de l'UEM reste également à déterminer. Si ces indicateurs doivent jouer un rôle réel dans l'orientation de la politique, il est de toute façon souhaitable de les affiner.

5.4.5 Le CESE juge également intéressants la demande adressée par le Parlement européen ⁽³³⁾ à la Commission, la priant de mettre au point un tableau de bord d'indicateurs communs en matière d'investissement social, assorti d'un mécanisme d'alerte pour suivre les progrès dans les États membres, ainsi que l'appel qu'il a lancé à ces derniers, les invitant à envisager la signature d'un «pacte d'investissement social» qui définirait les objectifs d'investissement et créerait un mécanisme de contrôle.

5.5 *Remaniement de la feuille de route stratégique pour la mise en œuvre du paquet «Investissement social» en vue de la rendre plus concrète*

5.5.1 Le CESE juge que la feuille de route stratégique pour la mise en œuvre du paquet «Investissement social» présentée par la Commission témoigne d'une trop grande passivité et invite dès lors cette dernière à en proposer une mouture plus concrète s'inscrivant dans une perspective à plus long terme (au moins à l'horizon 2020).

Bruxelles, le 26 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Voir Commission européenne, Agenda social, mai 2013, p. 15.

⁽³³⁾ Voir note de bas de page n° 27.

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

497^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 25 ET 26 MARS 2014

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique»

C(2013) 7243 final

(2014/C 226/05)

Rapporteur: **M. COULON**

Corapporteur: **M. IONIȚĂ**

Le 5 août 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 «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique»

C(2013) 7243 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 135 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la nouvelle communication dont l'objet est de fournir aux États membres des orientations sur la manière dont ils peuvent tirer le meilleur parti des interventions publiques. Il y voit une occasion de redéfinir les politiques à la lumière de l'expérience acquise par les États membres et de donner un nouvel élan au processus d'intégration du marché européen de l'électricité en mettant plus nettement l'accent sur les bénéfices qu'il peut apporter aux citoyens (en particulier les plus vulnérables) et sur l'élimination de la pauvreté énergétique dans l'UE.

1.2 Le CESE recommande de clarifier les termes «interventions publiques» et «aides d'État». Il estime par ailleurs que tirer le meilleur parti des interventions publiques ne doit pas systématiquement supposer leur réduction ou leur extension, mais plutôt leur optimisation.

1.3 Le CESE plaide pour plus de cohérence européenne dans les interventions publiques nationales et locales pour éviter tout risque d'impact contre-productif.

1.4 Le CESE recommande à la Commission d'être attentive à ce que les objectifs de sa communication n'entravent pas la réalisation des objectifs de 2020.

1.5 Un marché de l'électricité mieux intégré, plus ancré et fluide devrait être bénéfique à long terme aux producteurs et aux consommateurs (y compris les PME, les artisans et autres petits producteurs). Néanmoins, les frontières nationales restent des obstacles redoutables en termes de réglementations, de capacité de transport, de structure des prix, etc.

1.6 Le CESE rappelle l'urgence de développer les infrastructures de transport et de renforcer les interconnexions électriques.

1.7 Le CESE soutient l'idée d'eupéaniser les régimes d'aides aux énergies renouvelables et recommande à la Commission de faciliter davantage les mécanismes de coopération entre les États membres pour promouvoir l'aide transfrontalière.

1.8 Le CESE convient qu'il y a lieu de réexaminer le soutien aux nouvelles technologies à mesure qu'elles gagnent en maturité. Il estime que la Commission européenne doit fournir une définition claire de ce qu'elle entend par source d'énergie mature, définition susceptible d'évoluer dans le temps.

1.9 Le CESE convient que le marché intérieur de l'électricité n'est pas une fin en soi. Il doit se construire au bénéfice de tous les consommateurs, et en particulier des plus vulnérables. Le CESE soutient l'idée de mettre en place des actions au niveau européen pour permettre aux utilisateurs de devenir des acteurs clés dans le marché européen de l'électricité de sorte qu'ils se transforment en «consom'acteurs». Le CESE invite la Commission européenne à intensifier ses actions à cet égard et à adopter des mesures et des initiatives permettant d'utiliser au mieux les interventions publiques pour éradiquer la pauvreté énergétique.

1.10 Le CESE souligne que l'électricité est un bien de base essentiel qui doit être géré comme tel. Dans l'intérêt économique général, un État membre peut y attacher certaines obligations de service public. L'accès universel à l'énergie doit être au cœur de la politique européenne de l'énergie et consacré par les traités européens. Dans un souci de concurrence, tirer le meilleur parti de l'intervention publique dans le secteur de l'électricité ne doit pas aboutir à réduire ou à limiter les obligations de service public que les États membres ont choisi de mettre en place. Le CESE demande à la Commission européenne toute sa vigilance sur ce point et lui demande de prendre des initiatives pour que ces obligations de service public soient davantage garanties et renforcées, quelles que soient les mesures d'austérité en cours.

2. Introduction

2.1 En 2008, l'Union européenne s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de climat et d'énergie (3x20). Le nouveau cadre européen climat/énergie pour 2030 du 22 janvier 2014 fera l'objet d'un prochain avis du CESE. Les États membres ont progressé dans la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables, très souvent grâce aux interventions publiques.

2.2 Par ailleurs, en février 2011, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont déclaré que l'objectif était d'achever la mise en place du marché intérieur de l'énergie d'ici 2014. Depuis, la Commission a publié un certain nombre de documents pour aller dans ce sens. Le 15 novembre 2012, la Commission a publié la communication «Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie» qui établit un premier bilan du marché intérieur de l'énergie et inclut un plan d'action pour finaliser son intégration. Cette communication a été suivie par une consultation publique sur le marché intérieur de l'énergie, l'adéquation des capacités de production énergétique et les mécanismes de capacité.

2.3 Le 5 novembre 2013, la Commission a publié la communication «Réaliser le marché intérieur de l'électricité et tirer le meilleur parti de l'intervention publique», accompagnée de cinq documents des services de la Commission qui contiennent notamment des orientations sur les mécanismes de capacité, sur les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, sur les mécanismes de coopération entre États membres pour les énergies renouvelables et sur les solutions basées sur la réaction du côté de la demande.

2.4 La Commission constate que la construction du marché intérieur et la poursuite des objectifs climat/énergie a débouché sur de nouvelles problématiques qui réclament de nouvelles formes d'intervention publique, la plupart à l'échelle nationale: le développement important des énergies renouvelables et l'aide accordée à ces dernières, l'adéquation des capacités de production, etc.

2.5 La Commission entend par cette communication fournir aux États membres des orientations sur la manière dont ils peuvent tirer le meilleur parti des interventions publiques, adapter les mesures d'intervention et concevoir de nouvelles mesures d'intervention. Si les interventions publiques ne sont pas bien étudiées, elles peuvent perturber gravement le fonctionnement du marché et entraîner une augmentation des prix de l'énergie tant pour les ménages que pour les entreprises. C'est pourquoi elle fournit une liste d'actions préalables à toute intervention publique: identifier un problème précis, sa cause et démontrer que le marché ne peut le résoudre; évaluer les interactions avec les autres objectifs de la politique énergétique et coordonner les différents instruments de politique publique; évaluer les options alternatives; minimiser les impacts sur les systèmes électriques; être attentif aux coûts des mesures d'intervention; prendre en compte les coûts pour les industriels et pour les particuliers; surveiller, évaluer et supprimer progressivement ces mesures d'intervention lorsque l'objectif est atteint.

2.6 La Commission estime que l'objectif est de bâtir progressivement un marché de l'énergie en Europe, dans lequel l'offre et la demande fonctionnent correctement, où les signaux de prix soient conformes aux objectifs stratégiques, où les acteurs soient placés sur un pied d'égalité et où la production d'énergie soit efficace. À mesure qu'elles gagnent en maturité, les technologies devront être progressivement exposées aux prix du marché et, en définitive, le soutien octroyé par les régimes d'aide devra être supprimé. Dans la pratique, cela supposera de supprimer progressivement les tarifs de rachat au profit de primes de rachat et d'autres instruments de soutien qui encouragent les producteurs à s'adapter à l'évolution du marché. De même, la Commission invite les États membres à mieux coordonner leurs stratégies en matière d'énergies renouvelables afin de limiter les coûts pour les consommateurs en ce qui concerne les prix et la fiscalité de l'énergie. Il convient de tendre vers davantage d'harmonisation des régimes d'aide.

2.7 Cette communication, bien que juridiquement non contraignante, définit les grands principes que la Commission appliquera dans le cadre de l'évaluation des interventions publiques relatives aux régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables, des mécanismes portant sur les capacités ou des mesures d'adaptation de la demande des consommateurs. Ces principes auront donc un impact sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État ou de la législation de l'Union dans le domaine de l'énergie. La Commission envisagera également de proposer des instruments juridiques visant à garantir que ces principes seront pleinement mis en œuvre.

3. Observations du CESE

3.1 Le CESE rappelle qu'il a toujours considéré le marché intérieur de l'énergie comme une opportunité dont il était nécessaire de s'assurer du fonctionnement optimal au bénéfice des consommateurs industriels et des ménages, en associant étroitement la société civile et en veillant à prévenir et à combattre la pauvreté énergétique ⁽¹⁾.

Vers un marché unique: suppression des frontières

3.2 Le CESE a toujours approuvé les initiatives de la Commission européenne visant à achever le marché intérieur de l'énergie. Il rappelle par ailleurs que, dans ce sens, il soutient le principe de créer une communauté européenne de l'énergie (CEE). La CEE permettra de renforcer de façon optimale la gouvernance en commun des questions énergétiques en promouvant la solidarité, la coopération et l'intégration s'agissant notamment des questions de marché et d'infrastructures.

3.3 Tant qu'il subsiste des «frontières nationales» pour le commerce de l'énergie, il ne peut y avoir de marché intérieur en la matière; aussi conviendrait-il de traiter la capacité transfrontalière exactement de la même manière que n'importe quelle autre ligne ou voie d'acheminement qui ne traverse pas les frontières. La communication devrait souligner que ce ne sont pas seulement les disparités des réglementations nationales, mais également l'accès aux capacités transfrontalières, qui restent un obstacle important à l'élimination *de facto* des barrières au sein du marché intérieur de l'énergie. Par exemple, la généralisation de la méthode «entrée-sortie» («*entry-exit*») de fixation des prix et d'attribution des capacités pour le transport dans tous les États membres pourrait favoriser les échanges transfrontaliers, et serait préférable au modèle «de point à point» («*point-to-point*») étant donné qu'elle incite les GRT (gestionnaires de réseau de transport) à investir dans l'élimination des goulets d'étranglement d'électricité qui existent aux frontières des zones dans lesquelles ils opèrent. Cette généralisation bénéficiera à tous les acteurs du marché, y compris ceux du marché des énergies renouvelables intermittentes. En plus du Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport (REGRT), la Commission et l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) doivent revoir les mécanismes d'attribution et imposer des responsabilités aux GRT en matière d'échanges d'électricité. Un réexamen est nécessaire afin de garantir qu'aucun «goulet d'étranglement artificiel» susceptible d'exister aux frontières nationales ne puisse limiter les flux d'énergie entre les États membres. De tels «goulets d'étranglement artificiels» peuvent résulter de politiques nationales protectionnistes qui cherchent à introduire une tarification nationale uniforme ou d'éventuels abus commerciaux de GRT nationaux qui repoussent leurs goulets d'étranglement d'électricité aux frontières des zones qu'ils gèrent. De telles règles encourageraient les GRT à orienter leurs investissements de façon à améliorer les interconnexions transfrontalières des réseaux de transport.

3.4 Le CESE plaide pour renforcer les interconnexions électriques afin de finaliser le marché intérieur de l'énergie. Le CESE soutient toutes les initiatives pour fluidifier l'utilisation et l'efficacité des réseaux électriques au vu du développement des énergies renouvelables; il approuve ainsi les coopérations comme Coreso, embryon d'un dispatching électrique européen.

Les énergies renouvelables et l'adéquation de la production

3.5 Par ailleurs, le CESE a toujours soutenu une utilisation accrue des énergies renouvelables ⁽²⁾. Il souscrit aux objectifs de la feuille de route 2050.

⁽¹⁾ JO C 133 du 9.5.2013, pp. 27-29; JO C 68 du 6.3.2012, pp. 15-20; JO C 341 du 21.11.2013, pp. 21-26.

⁽²⁾ JO C 77 du 31.3.2009, pp. 43-48; JO C 44 du 15.2.2013, pp. 133-139; JO C 229 du 31.7.2012, pp. 126-132.

3.6 Les dispositifs d'aide aux énergies renouvelables ont été mis en place à une époque où la part de ces énergies était faible et leur technologie à ses débuts. Actuellement, la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique s'est accrue considérablement et va continuer d'augmenter à plus long terme. Le CESE partage avec la Commission l'idée que les interventions publiques doivent être évaluées, dans le respect du principe de subsidiarité, à l'aune du degré de maturation des sources d'énergie et des technologies. Il estime cependant qu'une définition claire de ce qu'est une énergie mature doit être fournie par la Commission européenne et revue à la lumière des progrès technologiques futurs. Il indique également que l'évaluation et l'adaptation des dispositifs d'aide aux énergies renouvelables devrait se faire de façon à garantir que les consommateurs, et notamment les plus vulnérables, puissent bénéficier pleinement du marché européen de l'électricité. Le CESE préconise d'être attentif à ce que cette adaptation des aides ne rende pas plus difficile voire délicate la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Il recommande à la Commission d'être attentive à cet aspect lors de la préparation des nouvelles lignes directrices de l'Union sur les aides d'État liées à l'environnement et à l'énergie.

3.7 Dans un même ordre d'idées, le CESE convient de supprimer progressivement les aides aux énergies renouvelables pour les technologies arrivées à maturité, mais aussi de bien coordonner celles-ci avec le développement d'un marché des émissions qui soit fonctionnel. Il partage l'avis de la Commission selon lequel les aides aux énergies renouvelables doivent être flexibles, proportionnées, dégressives et compétitives et permettre aux énergies renouvelables de répondre de plus en plus aux signaux du marché et de concurrencer les énergies conventionnelles. Le soutien direct aux énergies renouvelables devrait progressivement être remplacé par un marché d'échange de quotas d'émission qui fonctionne de manière satisfaisante, et disparaître progressivement en conséquence.

3.8 Le CESE accueille avec bienveillance les initiatives de la Commission visant à européaniser les régimes d'aides aux énergies renouvelables. La Commission devrait faciliter davantage les mécanismes de coopération entre les États membres afin de promouvoir l'aide transfrontière, peu utilisée à l'heure actuelle. Il est peu probable que l'européanisation de l'aide devienne une réalité tant que les États membres seront en mesure d'élaborer leurs propres politiques, de pratiquer la politique du «cavalier seul» ou d'imposer des contraintes négatives aux pays voisins (par exemple, le soutien au développement rapide des énergies renouvelables en Allemagne génère des flux de bouclage en Pologne et en République tchèque, ce qui suppose des coûts supplémentaires d'électricité dans ces pays pour équilibrer et sécuriser l'approvisionnement). Il est plus aisé de traiter ces problèmes maintenant, tant que le système est encore relativement jeune, que plus tard, lorsque les effets de dépendance historique deviendront plus prononcés.

3.9 Le fait que la production d'énergies renouvelables est intermittente, qu'elle nécessite un équilibre, des capacités d'appoint ou de réserve représente un sujet de préoccupation en ce qui concerne l'intégration des énergies renouvelables. La communication signale que l'aide allouée par les États membres aux capacités d'appoint risque en fait de soutenir des centrales électriques inefficaces ou de subventionner des combustibles fossiles. Il convient d'atténuer le problème en développant tout d'abord des marchés intrajournaliers, d'équilibre et de services auxiliaires qui soient efficaces. Si ces marchés sont réellement efficaces, transfrontaliers et donnent des signaux de prix corrects, ils pourraient, en définitive, réguler suffisamment le marché de sorte qu'un mécanisme de capacité supplémentaire ne serait plus nécessaire. Tous les mécanismes de réserve ou de capacité doivent être axés sur le marché, neutres sur le plan technologique, non discriminatoires et ouverts à une participation transfrontalière⁽³⁾.

3.10 Les normes et les mécanismes en matière d'adéquation de la production varient selon les États membres étant donné que les problèmes liés à l'équilibre de l'offre et de la demande ne s'y posent pas de la même façon. L'intervention publique s'avère nécessaire pour garantir la sécurité d'approvisionnement et assurer des réserves, lesquelles sont par nature nationales. Cependant, du fait que les marchés sont de plus en plus interconnectés et interdépendants, et pour éviter la coexistence de différents systèmes fragmentés, il convient d'encourager toute concertation et coopération entre les États notamment au sein du groupe de coordination pour l'électricité et que la Commission examine la faisabilité d'un marché de capacités européen basé sur les bonnes expériences menées jusqu'à présent.

Intervention publique

3.11 Le CESE convient avec la Commission que l'intervention publique joue un rôle important dans la réalisation des objectifs européens de politique énergétique et climatique. Il estime que tirer le meilleur parti de l'intervention publique ne suppose pas nécessairement sa réduction ou son expansion, mais plutôt l'optimisation des efforts publics. Le CESE considère que ce type d'intervention doit jouer un rôle encore plus important dans la lutte contre la pauvreté énergétique. Il estime qu'il convient de tirer un meilleur parti de ces interventions dans ce domaine et invite la Commission à émettre des propositions et des initiatives sur ces aspects.

3.12 Le CESE souligne cependant qu'il importe de garantir que ces interventions publiques qui se font aux niveaux national, régional ou local trouvent une cohérence à l'échelle européenne; en effet, elles peuvent avoir, le cas échéant, des impacts contre-productifs à l'échelon européen.

⁽³⁾ Eurelectric, le 17 janvier 2014.

3.13 Dans le même temps, le CESE rappelle que le mix énergétique relève de la souveraineté nationale, tant qu'il ne fausse pas de manière significative la concurrence et qu'il respecte les règles en matière d'aides d'État. Du fait que ce type d'interventions a un impact sur d'autres pays européens, le CESE estime qu'il conviendrait de renforcer la coordination entre les États membres, en particulier dans le groupe de coordination pour l'électricité, afin d'apporter une plus grande cohérence au niveau européen.

3.14 Le CESE souligne à ce propos qu'il serait opportun que la Commission procède à une distinction claire entre les interventions publiques et les aides d'État.

3.15 Les interventions publiques ont une incidence sur les coûts et les prix de l'électricité. La Commission reconnaît qu'il est difficile de déterminer le coût de chacune des technologies de l'énergie sur une base comparable et d'évaluer ainsi le niveau d'intervention publique nécessaire. Le CESE examinera avec attention dans un prochain avis le rapport et la communication de la Commission sur les prix et les coûts de l'énergie en Europe, publiés le 22 janvier 2014. Le CESE rappelle qu'il recommande à la Commission d'inclure dans ce rapport une analyse de la pauvreté énergétique dans l'UE ainsi qu'une stratégie et une feuille de route pour la combattre.

3.16 Plus le marché de l'électricité est important, ancré et fluide, plus sa stabilité sera assurée et la nécessité des différentes formes d'interventions publiques ad hoc ou temporaires qui posent actuellement des problèmes de coordination diminuera.

Compétitivité

3.17 La Commission a mis en évidence, à bon droit, des aspects tels que la sécurité de l'approvisionnement ou le recul de la compétitivité des prix pour l'économie de l'UE qui ne sont pas toujours compatibles avec les objectifs «20-20-20» ou les objectifs à l'horizon 2050. C'est ainsi que la réalisation des objectifs du paquet sur le climat accroît les coûts énergétiques pour les citoyens et l'industrie et entrave la compétitivité. Par ailleurs, le soutien aux énergies renouvelables peut mener à des prix de gros de l'électricité excessivement bas et fausser les signaux d'investissement dans les capacités de réserve. Les instruments visant à réaliser les objectifs «20-20-20» doivent faire l'objet d'un suivi approprié afin de veiller à ce que les distorsions ne soient pas plus importantes que les bénéfices.

3.18 Dans le même temps, la proposition de la Commission de promouvoir les contrats à long terme de construction de nouvelles centrales électriques devant être conclus entre les producteurs d'électricité et les futurs consommateurs finaux afin de garantir la compétitivité des industries à forte consommation d'énergie suscite de nouvelles inquiétudes. La Commission reconnaît qu'il existe un risque de verrouillage des marchés. Il convient donc d'examiner attentivement ces contrats afin de voir si les bénéfices sont supérieurs aux coûts ou si, en réalité, ils nuisent à la concurrence. En outre, les consommateurs intensifs d'énergie ont tendance à être plus intéressés par les centrales à combustibles conventionnels qui fournissent de l'énergie de manière fiable. Ce soutien risque d'aller à l'encontre d'autres politiques européennes, allant du soutien aux énergies renouvelables au respect de la directive relative aux émissions industrielles. Dans des situations extrêmes, le décideur se trouve particulièrement embarrassé si, pour une raison ou une autre, un consommateur industriel opte en fin de compte pour une délocalisation.

Conférer plus de pouvoirs aux consommateurs/lutter contre la pauvreté énergétique

3.19 Le CESE convient sans réserve que le marché intérieur de l'électricité n'est pas une fin en soi. Le marché de l'électricité doit profiter à tout le monde, et en particulier aux personnes les plus vulnérables. Des efforts doivent être déployés pour l'achèvement du marché qui est actuellement trop fragmenté. Cette fragmentation a des incidences négatives sur la liberté de choix de fournisseur du consommateur européen et sur son budget du fait des prix trop élevés, sur la sécurité d'approvisionnement et sur les efforts de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique. La politique européenne de l'énergie devrait renforcer ses efforts visant à éradiquer la pauvreté énergétique.

3.20 La réponse à la demande et l'efficacité énergétique présentent un énorme potentiel pour réduire les pointes de consommation. Ces voies restent cependant sous-exploitées malgré les progrès technologiques. Le CESE recommande vivement de permettre aux consommateurs de moduler leur vie énergétique et de devenir des consommateurs. Les technologies telles que les compteurs intelligents doivent réellement être conçues pour tous les consommateurs, y compris les plus vulnérables, et être pleinement efficaces et utiles grâce à l'information lisible et transparente qu'ils fourniront, sans coûts supplémentaires, en permettant ainsi une adaptation intelligente de la demande d'énergie (et en garantissant la sécurité/confidentialité des données). Le CESE soutient la promotion de la recherche et du développement dans le secteur de l'énergie (principalement en ce qui concerne les outils intelligents et le stockage d'énergie).

3.21 L'intervention publique est également déterminante parce que la gestion de la demande (DSM) et la réponse à la demande (DSR) ont tendance à pénaliser indûment les consommateurs vulnérables. Il convient dès lors d'adapter à la situation particulière des consommateurs vulnérables le type d'aide qui leur est proposée et de définir des critères d'éligibilité équitables et prévisibles.

3.22 Le CESE estime que les technologies DSM et DSR ne suffisent pas à elles seules pour adapter et infléchir la demande. Il a préconisé de renforcer la sensibilisation et les compétences des citoyens au niveau européen par le biais de diverses initiatives soutenues par un fonds de solidarité énergétique⁽⁴⁾. Le CESE soutient la rénovation thermique des bâtiments (avec certification énergétique professionnelle) afin d'éradiquer les passoires thermiques et de supprimer progressivement la mise sur le marché, la vente ou la location de ces dernières.

3.23 Les consommateurs d'énergie européens se classent parmi les plus insatisfaits du marché. Du côté des consommateurs, d'importantes questions doivent être réglées afin de favoriser le développement d'un marché de l'énergie qui fonctionne bien, notamment: l'accès à l'énergie; la fourniture d'informations objectives et fiables sur les offres, y compris des comparaisons indépendantes; la transparence des clauses contractuelles; la protection contre des pratiques commerciales trompeuses et agressives; un point de contact unique pour l'information; la compréhensibilité de l'information aux consommateurs; l'efficacité de la mise en œuvre de la directive sur l'efficacité énergétique; la facilité de changement; des moyens de recours efficaces en cas de plainte justifiée⁽⁵⁾; et des mesures pour lutter contre la pauvreté énergétique. L'indépendance de la surveillance des marchés énergétiques est également essentielle pour garantir une concurrence loyale et servir les consommateurs. Des avancées dans ces domaines sont susceptibles de renforcer le soutien politique et social général aux politiques énergétiques de l'UE.

3.24 Le CESE soutient la production locale d'énergies renouvelables par les consommateurs (prosommateurs⁽⁶⁾). Ce phénomène se développe rapidement dans de nombreux pays, en particulier en Allemagne et au Royaume-Uni. Il est déterminant pour l'équilibre énergétique en Europe, pour un approvisionnement énergétique moins cher et pour la réduction des émissions de CO₂. Le rôle des prosommateurs sur le marché de l'énergie est lié à la lutte contre la pauvreté énergétique. Grâce aux réseaux et compteurs intelligents, un prosommateur est en mesure de fournir un échange de services énergétiques générés par une petite centrale électrique. D'ici la fin de 2020, il y aura au Royaume-Uni environ 8 millions d'installations de ce type qui produiront quelque 40 GW d'électricité. Le nombre de personnes employées dans le secteur dépassera les 100 000. Les prosommateurs devraient bénéficier d'une aide publique visant l'élimination des obstacles juridiques ainsi que d'un soutien financier/opérationnel fourni sous la forme de services de montage et de maintenance, en particulier en matière d'investissement. Néanmoins, une réglementation efficace est également nécessaire pour garantir que les prosommateurs assument dûment leurs responsabilités pour tout déséquilibre créé en fournissant de l'énergie au système ainsi que pour développer des instruments fondés sur le marché et des mécanismes de prix qui les incitent à réduire ces déséquilibres.

3.25 L'électricité n'est pas une marchandise comme une autre. C'est un bien commun essentiel qui doit être géré comme tel. Dans l'intérêt économique général, un État membre peut y attacher certaines obligations de service public. Le CESE n'a eu de cesse de plaider pour que l'accès universel à l'énergie figure parmi les objectifs de la politique énergétique de l'UE et dans le Traité. Dès lors, le CESE souligne qu'il convient d'être attentif à ce que, lorsqu'elles sont mises en place par les États membres en vertu de la directive 2009/72/CE, les obligations de services public qui remplissent des missions d'intérêt général (notamment la sécurité, l'accès à l'énergie et à une énergie abordable, la régularité, la qualité et les prix de l'électricité ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique et la protection du climat ainsi que définis dans les articles 3.2 et 3.3 de cette directive) ne soient pas dilués dans le cadre du processus de rationalisation des intervention publiques, à l'aune du principe de concurrence. Le CESE demande à la Commission européenne toute sa vigilance sur ce point et l'invite à fournir annuellement des informations sur cet aspect essentiel en incluant dans son rapport annuel sur le marché intérieur une évaluation plus spécifique et approfondie sur la façon dont les obligations de service public sont remplies par les États membres et également à proposer des initiatives spécifiques pour que ces obligations soient davantage garanties, voire renforcées, au niveau européen.

⁽⁴⁾ JO C 341 du 21.11.2013, pp. 21-26.

⁽⁵⁾ *Consumer rights in electricity and gas markets* («Droits des consommateurs sur les marchés du gaz et de l'électricité»), document de position du BEUC, décembre 2013.

⁽⁶⁾ Les prosommateurs sont des petits producteurs indépendants d'électricité qui est générée le plus souvent chez eux au moyen de petites installations (par exemple des petites éoliennes, des panneaux solaires, la récupération de chaleur au moyen de pompes à chaleur, etc.). Ce qui caractérise les prosommateurs, c'est que leur production peut être destinée à des fins d'utilisation personnelle ou être revendue à des réseaux plus importants.

Gouvernance

3.26 La transparence et l'intégrité du commerce de gros de l'énergie sont, en bout de chaîne, essentielles pour la protection des intérêts de chacun, afin d'éviter que les consommateurs finaux ne paient des factures excessives et de favoriser la bonne gouvernance des compagnies d'énergie, qu'il s'agisse d'entreprises d'État ou privées. La Commission devrait procéder à une évaluation de la mise en œuvre du règlement REMIT et proposer des solutions le cas échéant. La transparence du commerce de gros permettrait de détecter rapidement des problèmes tels que des abus de marché ou des comportements anticoncurrentiels.

Bruxelles, le 25 mars 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 relative aux gens de mer, modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE et 2001/23/CE —

COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD

(2014/C 226/06)

Rapporteur: **M. POLYZOGOPOULOS**

La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, respectivement le 19, le 29 et le 21 novembre 2013, ont décidé, conformément aux articles 153, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux gens de mer, modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE et 2001/23/CE»

COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la directive, qui vise à améliorer le niveau de protection des droits sanctionnés par la charte des droits fondamentaux de l'UE et à assurer des conditions de concurrence équitables au niveau de l'Union.

1.2 Le CESE fait part de sa satisfaction quant à la proposition de traiter la question des exclusions qui sont susceptibles de restreindre la possibilité, pour les marins, de jouir des mêmes droits que ceux dont les travailleurs qui exercent leur profession sur la terre ferme disposent en vertu du droit européen du travail.

1.3 Le CESE estime que la proposition s'oriente dans la bonne direction pour attirer les jeunes de l'UE vers les métiers de la navigation et de la pêche et vers des carrières maritimes durables, en ce qu'elle rehausse l'attrait des secteurs concernés et les met sur un pied d'égalité, du point de vue des conditions de travail, avec les emplois sur la terre ferme.

1.4 Le CESE observe que les spécificités et les besoins de ce secteur qui revêt une importance critique sont pris en compte dans l'approche souple qu'adopte la Commission, dans la mesure où elle examine quatre voies d'action distinctes et évalue dans chaque cas s'il se justifie objectivement que le secteur soit soumis à un traitement différencié, de sorte qu'elle évite ainsi d'appliquer à toutes les situations des solutions qui seraient coulées dans un seul et même moule.

1.5 Le CESE est d'avis que la proposition de directive peut contribuer à faire progresser l'emploi dans le secteur maritime et halieutique et à y améliorer les conditions de vie et de travail, la protection sociale et le dialogue social, soit autant d'objectifs généraux d'action prévus dans l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.6 Le CESE rappelle que selon l'étude préliminaire réalisée dans le cadre de la cellule spécialisée sur l'emploi et la compétitivité dans le secteur maritime, le fossé entre l'offre et la demande dans les pays de l'OCDE risque de s'élargir, pour atteindre 70 000 officiers et 221 000 matelots ⁽¹⁾. Pour que le pourcentage d'officiers de marine européens dans le total mondial de l'emploi maritime soit maintenu à son niveau de 2010, il sera nécessaire que sur la prochaine décennie, leurs effectifs s'accroissent de 10 % dans les pays de l'Ouest de l'UE et de 20 % dans ceux de sa partie orientale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sulpice, Guy, 2011, «Study on EU Seafarers Employment: Final Report.» («Étude sur l'emploi des gens de mer dans l'UE. Rapport final»), Commission européenne, direction générale Mobilité et transports, direction C, Transport maritime (MOVE/C1/2010/148/SI2.588190), p. 34.

⁽²⁾ Ibid., p. 35.

1.7 Le CESE juge en outre que la proposition de directive est susceptible de favoriser l'établissement de conditions de concurrence équitables sur le marché européen, en s'attaquant à une situation où certaines entreprises sont exonérées d'obligations, par exemple en matière d'information et de consultation, qui s'imposent à des sociétés concurrentes ayant leur siège dans d'autres États membres. Il fait observer qu'il est nécessaire d'assurer l'équité dans les conditions de concurrence à l'intérieur de l'UE mais aussi internationalement, étant donné le caractère international que revêtent les activités maritimes et la concurrence qui s'y exerce, et il insiste sur l'importance de décourager efficacement le dumping social et la concurrence déloyale. Toutefois, nombre d'activités basées à terre sont soumises à la concurrence internationale et que celle-ci existe aussi dans le secteur maritime ne saurait justifier que les gens de mer soient exclus de droits du travail et droits sociaux qui revêtent une grande importance.

1.8 Le CESE souligne néanmoins que la proposition de directive n'est pas à même de conforter à elle seule le pouvoir d'attraction de l'activité maritime et qu'il convient de l'assortir de mesures et d'initiatives, que lui-même a déjà proposées, concernant la formation, l'éducation et la recherche, ainsi que le renforcement de l'hygiène et de la sécurité, tout en stimulant par ailleurs l'esprit d'entreprise et d'innovation, afin d'offrir des services sûrs, efficaces, concurrentiels et de haute qualité.

1.9 Étant donné que la proposition de directive a été précédée, plusieurs années auparavant, de très larges consultations et évaluations d'impact, le CESE préconise avec insistance que l'on réduise à trois la période transitoire de cinq ans qui y est prévue (article 8) pour l'entrée en vigueur du texte.

2. Introduction

2.1 La marine européenne joue un rôle pionnier à l'échelle mondiale et fournit du travail à 345 455 gens de mer⁽³⁾. Quelque 30 % des bâtiments de marine marchande battent le pavillon d'un des États membres de l'UE et, pour ce qui est du tonnage brut (TB), l'Union représente 19,2 % de la flotte mondiale⁽⁴⁾.

2.2 La pêche et la transformation de ses produits assurent un emploi à plus de 350 000 personnes, avec cinq États membres — le Danemark, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni — qui représentent 60 % de la production de l'Union, tandis que son secteur halieutique débarque annuellement 6,4 millions de tonnes de poissons⁽⁵⁾.

2.3 La mondialisation, en particulier dans la conjoncture de crise actuelle, pose néanmoins, pour les postes de travail dans la marine et pour sa compétitivité, de graves défis qui ne peuvent qu'avoir des répercussions, tant qualitatives que quantitatives, sur différents aspects des emplois du secteur.

2.4 La déréglementation plus générale du marché de l'emploi maritime qui s'est progressivement généralisée à partir du début des années 1980⁽⁶⁾ est allée de pair avec une diminution du nombre de marins européens, un déficit en personnel dûment formé et le recrutement de marins de pays tiers, tendances qui s'expliquent⁽⁷⁾, notamment, par les perspectives de carrière limitées qui sont offertes aux gens de mer, par leur isolement et leur éloignement de leur famille et par la dévalorisation de leur profession, liée à l'impression qu'il s'agit d'un métier peu sûr, s'exerçant dans des conditions dégradées.

2.5 Ces mouvements de dévalorisation trouvent également leur origine du côté de la demande comme de l'offre, ainsi que dans les pressions concurrentielles qui s'exercent sur la marine et, dans une conjoncture difficile marquée par la mondialisation et une crise structurelle à caractère cyclique, tirent les rémunérations vers le bas.

3. La proposition de directive

3.1 La proposition de directive à l'examen apporte des modifications à des directives⁽⁸⁾ qui sont en vigueur et, soit excluent les gens de mer ou les pêcheurs de leur champ d'application, soit autorisent, sans justification expresse, les États membres à le faire. Ces derniers ont opté pour des démarches variées en ce qui concerne le recours à ces exclusions.

⁽³⁾ SWD(2013) 0461 final.

⁽⁴⁾ Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), rapport annuel 2011-2012.

⁽⁵⁾ Eurostat, Statistiques de la pêche, septembre 2012.

⁽⁶⁾ Silos, J. M., Piniella, F., Monedero, J., & Walliser, J. (2012). Trends in the global market for crews: A case study. *Marine Policy*, 36(4), 845–858.

⁽⁷⁾ COM(2006) 275 final, vol. II, Annexe, ch. 2.5.

⁽⁸⁾ Sont concernées les directives [2008/94/CE](#), relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, [2009/38/CE](#), concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen, [2002/14/CE](#), établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs, [98/59/CE](#), concernant les licenciements collectifs, [2001/23/CE](#), concernant le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, et [96/71/CE](#), concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

3.2 Plus spécifiquement, la proposition de directive reconnaît le droit inconditionnel des gens de mer à l'information et à la consultation dans toutes les directives qui autorisaient précédemment des exceptions et des dérogations audit droit.

3.3 Reconnaissant que la meilleure solution peut différer d'une directive à l'autre et après évaluation de l'incidence, du champ d'application et des motifs d'exception possibles, le texte opte pour une combinaison de quatre solutions pour agir en la matière, à savoir:

- solution 1: absence d'action (pour la directive sur le détachement de travailleurs),
- solution 2: dérogation, moyennant l'octroi d'un niveau de protection équivalent (pour la directive sur l'information et la consultation),
- solution 3: suppression des exclusions (pour les directives sur le comité d'entreprise européen et l'insolvabilité de l'employeur),
- solution 4: adaptation des règles, sous la forme de dispositions spécifiques, aux caractéristiques du secteur (pour les directives sur les licenciements collectifs et les transferts d'entreprises).

4. Cadre d'action

4.1 Le livre vert «Vers une politique maritime de l'Union»⁽⁹⁾ soulève la question de la possibilité de dérogation qui est octroyée aux secteurs d'activité maritimes vis-à-vis de certains pans de la législation européenne en matière de travail et dans le domaine social, ainsi que celle de la réévaluation de ces exceptions en coopération étroite avec les partenaires sociaux, et il souligne par ailleurs l'importance que revêtent, du point de vue de la compétitivité, le savoir-faire maritime et l'emploi durable dans ce domaine, eu égard à la baisse du nombre de marins européens.

4.2 Dans sa communication du 10 octobre 2007⁽¹⁰⁾, la Commission s'est engagée à améliorer le cadre juridique applicable aux professions maritimes, faisant observer que l'exclusion de leurs travailleurs du champ d'application de certaines directives pourrait ne pas être pleinement justifiée.

4.3 Par ailleurs, dans son livre bleu sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, la Commission réitère son engagement de réexaminer, en étroite coopération avec les partenaires sociaux, les domaines de la législation du travail de l'UE dont les secteurs maritimes sont exclus⁽¹¹⁾, tandis que l'un des objectifs de la politique maritime intégrée (PMI) consiste également à apporter un soutien, quantitatif et qualitatif, à l'emploi et aux qualifications professionnelles dans ce domaine, face à la contraction inquiétante du nombre d'emplois que subissent les métiers de la mer.

4.4 Dans une de ses résolutions⁽¹²⁾, le Parlement européen a demandé que tous les travailleurs bénéficient du même niveau de protection, sans que certains groupes soient exclus par défaut du filet de protection en vigueur, comme c'est souvent le cas des marins et des personnes travaillant sur des navires et en haute mer, et il réclame qu'une législation efficace s'applique à tous, quel que soit leur lieu de travail.

4.5 Récemment encore, la Commission a réaffirmé son objectif d'accroître le nombre et la qualité des emplois dans le secteur maritime, dans sa communication sur la «croissance bleue»⁽¹³⁾ et dans la déclaration de Limassol, qui a été adoptée par les ministres européens chargés de la politique maritime intégrée⁽¹⁴⁾.

5. Observations

5.1 Le CESE relève que la proposition de directive, dont l'élaboration s'est effectuée au terme de consultations étendues, tant particulières que générales, découle directement du cadre d'action évoqué ci-dessus et qu'elle représente la suite logique des objectifs, engagements et préoccupations qui ont été mis en avant quant à l'avenir des métiers de la mer, le but étant de définir un encadrement réglementaire efficace qui tienne compte du contexte mondial dans lequel évolue le secteur maritime.

⁽⁹⁾ COM(2006) 275, du 7 juin 2006, chapitre 2.5.

⁽¹⁰⁾ COM(2007)0591, du 10 octobre 2007.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 575, du 10 octobre 2007.

⁽¹²⁾ 2007/2023(INI), du 11 juillet 2007.

⁽¹³⁾ COM(2012) 494 final, du 13 septembre 2012.

⁽¹⁴⁾ Déclaration de Limassol, du 7 octobre 2012.

5.2 Le CESE estime que la proposition de directive concorde avec d'autres politiques et objectifs horizontaux, tels que la stratégie Europe 2020, en particulier pour ce qui concerne l'emploi, et la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois ⁽¹⁵⁾, avec ses objectifs fondamentaux d'améliorer la qualité des conditions de travail et, en particulier, de réexaminer la législation existante afin de créer un dispositif législatif plus intelligent pour l'emploi, la santé et la sécurité au travail.

5.3 Le CESE a déjà attiré l'attention sur l'exclusion de la législation sociale européenne qui affecte les marins et les pêcheurs et insisté sur la nécessité de mettre un terme aux discriminations, quelles qu'en soient les raisons, dans tous les domaines où il apparaît opportun de le faire; il a engagé la Commission à reconsidérer ces exemptions, en étroite coopération avec les partenaires sociaux ⁽¹⁶⁾.

5.4 Dans des avis antérieurs ⁽¹⁷⁾, le CESE avait également entrepris de formuler des observations et recommandations pertinentes sur une série de problématiques connexes de la politique maritime et avait pris position, de manière circonstanciée, à propos de questions générales de politique de l'emploi et de politique sociale en rapport avec les professions maritimes mais aussi, plus spécifiquement, sur des thèmes ressortissant à l'éducation, la formation et la certification, à l'embauche et à la sécurité en mer, en mettant en évidence la nécessité d'attirer des jeunes dans des carrières maritimes et de les y retenir, ainsi que d'assurer un niveau élevé de savoir-faire et de spécialisation dans la constellation des activités maritimes («grappe maritime») en Europe.

5.5 Les préconisations du CESE qui gardent une actualité toute particulière sont notamment celles que formule l'avis sur les «Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018», pour ce qui est des ressources humaines et des compétences et savoir-faire maritimes, ainsi que les actions qu'il recommande pour lutter contre la piraterie maritime ⁽¹⁸⁾, laquelle, tout comme la criminalisation des gens de mer, a pour effet de détourner des métiers de la mer.

5.6 Le CESE observe que si les consultations générales et spécifiques qui ont été menées à grande échelle ont mis en évidence des opinions contrastées pour ce qui est de juger si des exclusions de ce genre sont justifiées et, dans l'affirmative, pour déterminer lesquelles le sont, un consensus s'est au contraire dégagé quant à la nécessité d'instaurer des conditions de concurrence équitables et au rôle que peut jouer la législation de l'UE. Il déplore toutefois qu'en dépit des consultations écrites qui ont eu lieu, la question n'ait pas été inscrite à l'ordre du jour du comité de dialogue social.

5.7 Le CESE met en exergue la remarque formulée par le groupe d'action pour l'emploi et la compétitivité dans le secteur maritime ⁽¹⁹⁾, qui a fait observer que les développements en matière de technologies de la communication privent désormais de raison d'être certaines exceptions que l'on pouvait éventuellement justifier, en matière d'information et de consultation principalement, en invoquant la mobilité inhérente à la navigation et les difficultés à communiquer avec des bâtiments en mer.

5.8 Le CESE relève que sur les bateaux, le déploiement des technologies de l'information et de la communication (TIC) s'effectue de manière progressive et que dans certaines situations, il faudra du temps pour qu'ils en soient entièrement équipés, en raison de certaines difficultés techniques, qui concernent en particulier les petites et moyennes entreprises. Il incite dès lors la Commission à élaborer en la matière un cadre rassemblant des mesures de soutien à l'investissement et de formation dans ce secteur, afin que la proposition de directive puisse être appliquée de manière efficace.

5.9 Le CESE rappelle que l'Union européenne joue un rôle pionnier sur les questions des droits du travail et il engage la Commission à prendre la tête des efforts visant à perfectionner les normes internationales, dans le but de faire ratifier par tous les États membres la convention du travail maritime (CTM 2006), de l'Organisation internationale du travail (OIT), et de dégager une vaste coopération internationale, pour instaurer un mécanisme plus efficace de mise en œuvre, faire respecter les normes de travail minimales de l'OIT par les pays signataires de ladite convention, ainsi qu'accroître le nombre de pays qui procéderont à sa ratification. Le CESE souligne que s'il approuve la convention du travail maritime de 2006, il est néanmoins reconnu que celle-ci ne procure pas les mêmes droits que les directives à l'examen.

⁽¹⁵⁾ COM(2010) 682 final, du 23 novembre 2010.

⁽¹⁶⁾ JO C 168, du 20 juillet 2007, pp. 50-56.

⁽¹⁷⁾ JO C 158, du 26 mai 1997, p. 11; JO C 14, du 16 janvier 2001, p. 41; JO C 80, du 3 avril 2002, pp. 9-14; JO C 133 du 6 juin 2003, pp. 23-25; JO C 157, du 28 juin 2005, pp. 42-47; JO C 157, du 28 juin 2005, pp. 53-55; JO C 318, du 23 décembre 2006, pp. 195-201; JO C 97, du 28 avril 2007, pp. 33-34; JO C 168, du 20 juillet 2007, pp. 50-56; JO C 97, du 28 avril 2007, pp. 33-34; JO C 211, du 19 août 2008, pp. 31-36; JO C 151, du 17 juin 2008, p. 35; JO C 255, du 22 septembre 2010, pp. 103-109; JO C 107, du 6 avril 2011, pp. 64-67; JO C 248, du 25 août 2011, pp. 22-30; JO C 24, du 28 janvier 2012, pp. 146-153; JO C 76, du 14 mars 2013, pp. 15-19; JO C 161, du 6 juin 2013, pp. 87-92; JO C 43, du 15 février 2012, pp. 69-72; JO C 299, du 4 octobre 2012, pp. 153-157; avis TEN/533, du 16 juin 2013, sur la communication de la Commission COM(2013) 510 final.

⁽¹⁸⁾ JO C 255, du 22 septembre 2010, pp. 103-109, et JO C 76, du 14 mars 2013, pp. 15-19.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/seafarers/doc/2011-06-09-tfmec.pdf>.

5.10 Un préalable obligé pour inverser la tendance à la contraction du nombre d'emplois de marins réside dans des actions qui, venant compléter les modifications institutionnelles proposées, s'emploieront à réaliser une éducation et une formation maritimes correctement conçues, débouchant sur des compétences de la plus haute qualité, qui offrent de larges perspectives d'emploi, ainsi que dans l'encouragement à la mobilité professionnelle entre les différents secteurs.

5.11 En outre, il reste tout aussi important de soutenir les PME, qui forment l'épine dorsale de la marine européenne et ont payé un lourd tribut à la crise, d'encourager des collaborations propres à stimuler l'innovation et à développer de nouveaux concepts entrepreneuriaux et, plus généralement, d'apporter un soutien constant à l'esprit d'entreprise spécifique du secteur maritime de l'UE et à ses institutions.

5.12 Mieux mettre en valeur et exploiter les groupements d'activités maritimes («grappes maritimes»), d'une portée capitale pour les intérêts économiques et sociaux de l'UE, peut contribuer, entre autres effets, à ouvrir des possibilités d'emploi de substitution aux pêcheurs et aux femmes.

5.13 Le CESE relève qu'en matière d'emploi dans le secteur maritime, il est nécessaire, pour renforcer la fiabilité des études futures, de procéder à une collecte systématique des données, ainsi qu'à une harmonisation de leurs sources, dans la mesure où les éléments chiffrés qu'elles fournissent présentent d'importantes divergences.

5.14 Le CESE se félicite que soit abrogée (article 1 de la proposition de directive) la possibilité d'exclure les pêcheurs rémunérés à la part du champ d'application de la directive sur l'insolvabilité de l'employeur.

5.15 En ce qui concerne la directive 2001/23/CE (transferts d'entreprises), le CESE attire l'attention sur les modalités particulières qui régissent le transfert de navires avec changement de pavillon et fait observer qu'il peut arriver que les marins se retrouvent employés à des conditions différentes ou plus défavorables, parce que les conventions collectives applicables diffèrent. Dans cette perspective, il souligne que la Commission doit définir de nouvelles réglementations qui garantissent que ladite directive s'appliquera aux transferts de bateaux avec changement de pavillon de telle manière qu'elle n'aboutisse pas à produire un résultat contraire à celui qui est escompté, c'est-à-dire à induire un recul des droits des marins. Le Comité appelle la Commission à tenir compte des observations ci-dessus.

5.16 Le CESE relève que la Commission européenne s'efforce de prendre en compte les spécificités des transports par mer et du travail maritime dans le cas de la directive 98/59/CE, relative aux licenciements collectifs, et il insiste sur la nécessité d'assurer la sécurité juridique pour ce qui est des contrats de travail et de la garantie des investissements, ainsi que de la prévention du dumping social mais aussi de la concurrence déloyale.

5.17 Le CESE propose que l'article 1, paragraphe 2, de la directive 2008/94/CE relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur soit modifié comme suit:

«Sans préjudice de la phrase suivante, les États membres peuvent, à titre exceptionnel, exclure du champ d'application de la présente directive les créances de certaines catégories de travailleurs salariés, en raison de l'existence d'autres formes de garantie, s'il est établi que celles-ci assurent aux intéressés une protection équivalente à celle qui résulte de la présente directive. La disposition ci-dessus ne peut en aucun cas être interprétée comme pouvant permettre l'exclusion des marins ou des pêcheurs.»

5.18 De l'avis du CESE, la garantie que les mesures proposées soient exécutées d'une manière qui tienne compte des spécificités du secteur est fournie par la disposition de la directive projetée concernant son réexamen (article 7), visant à suivre principalement la mise en œuvre et l'application de ses articles 4 et 5 pour deux problématiques cruciales, à savoir le dépaillonnage de navire des registres des pays de l'UE et le niveau de l'emploi des gens de mer dans celle-ci.

5.19 Le CESE fait valoir que les employeurs et les travailleurs ont un rôle déterminant à jouer dans les questions touchant au droit du travail. Il exprime sa conviction que les partenaires sociaux contribueront de manière décisive à élargir et diffuser les bonnes pratiques pour attirer les jeunes dans des carrières professionnelles de la marine, ainsi qu'à augmenter les perspectives d'emplois maritimes dans l'UE, et qu'ils tireront parti du dialogue social pour que la présente initiative législative soit appliquée de manière correcte et féconde.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents

COM(2013) 814 final — 2013/0400 (CNS)

(2014/C 226/07)

Rapporteur: **M. DANDEA**

Le 16 décembre 2013, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents»

COM(2013) 814 final — 2013/0400 (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 mars 2014 (rapporteur: M. DANDEA).

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la proposition de directive ⁽¹⁾ modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (directive «mères-filiales»), considérant qu'elle représente une avancée importante dans la mise en œuvre du plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ⁽²⁾.

1.2 Les États membres subissent chaque année des pertes, se chiffrant en milliards d'euros, imputables aux activités de fraude et d'évasion fiscales, mais aussi à une planification fiscale agressive qui consiste le plus souvent à exploiter les lacunes des législations nationales ou les asymétries entre ces dernières; le CESE estime dès lors justifiée la proposition de la Commission concernant la mise en œuvre d'une règle anti-abus générale, telle que préconisée dans sa recommandation ⁽³⁾.

1.3 Le CESE approuve l'uniformisation du traitement appliqué aux groupes transfrontières en matière de fiscalité des entreprises, étant donné que, dans certaines situations, les dispositions de la directive actuelle permettent à ces groupes de recourir à des dispositifs financiers hybrides leur conférant des avantages fiscaux qui entraînent une distorsion de la concurrence sur le marché unique.

1.4 Compte tenu du caractère général de la règle anti-abus générale, le CESE recommande aux États membres, au moment de la mise en œuvre de la directive à l'examen, de prendre en considération la recommandation de la Commission relative à la planification fiscale agressive et l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne, qui établit le principe selon lequel les États membres ne peuvent aller au-delà du principe général du droit communautaire dans leur lutte contre les pratiques commerciales abusives. Le CESE conseille à la Commission d'élaborer une recommandation qui aide les États membres à transposer la directive avec un maximum d'exactitude sur le plan juridique.

1.5 Le CESE demande également aux États membres, dans le cadre de la procédure de transposition, de viser à définir le plus clairement possible, d'un point de vue juridique, les concepts mentionnés à l'article 1bis, point 2, afin de garantir la mise en œuvre la plus correcte possible de la directive, sans générer de situations complexes pour le milieu des affaires ou les administrations fiscales. De même, il est nécessaire que des formules telles que «transaction artificielle», «conduite raisonnable des affaires» ou «opérations de nature circulaire» soient transposées en termes juridiques d'une clarté maximale, de manière à ne pas poser de difficultés d'application aux sociétés, aux administrations fiscales ou au système judiciaire.

⁽¹⁾ COM(2013) 814 final.

⁽²⁾ COM(2012) 722 final.

⁽³⁾ C(2012) 8806 final.

2. Proposition de la Commission

2.1 La proposition de la Commission vise à remédier aux incohérences qui existent entre les législations nationales en matière de dispositifs financiers hybrides dans le champ d'application de la directive «mères-filiales» et à introduire une règle anti-abus générale afin de protéger le fonctionnement de cette directive.

2.2 La proposition de directive est fondée sur l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel le Conseil peut arrêter des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur le marché intérieur; la Commission estime qu'il s'agit là de la seule option possible pour la mise en œuvre de la règle anti-abus générale.

2.3 Cette proposition est nécessaire dans la mesure où l'action unilatérale des États membres pour remédier aux asymétries des dispositifs de financement hybride ne résoudrait pas le problème, puisque celui-ci découle en grande partie de l'interaction entre les législations nationales.

2.4 Bien que la directive «mères-filiales» prévoit une clause anti-abus, celle-ci n'est pas suffisamment claire et pourrait être source de confusion. Introduire une règle anti-abus générale, conformément à la recommandation de la Commission, permettra d'éliminer les incertitudes et de fournir aux États membres un instrument plus efficace.

3. Observations générales et particulières

3.1 Le CESE s'est prononcé ⁽⁴⁾ en faveur de la présente modification de la directive «mères-filiales» et a recommandé aux États membres de faire en sorte que la mise en œuvre soit effectuée dans un délai raisonnable.

3.2 Le Comité a demandé d'introduire, dans le cadre de cette révision, l'obligation pour les entreprises multinationales de tenir une comptabilité séparée pour chaque pays dans lequel elles ont des activités, et de préciser pour chacun le volume de la production réalisée et les bénéfices obtenus. La présentation des données comptables sous cette forme faciliterait l'identification des entreprises pratiquant l'abus d'établissement du prix de transfert ou faisant la promotion de la planification fiscale agressive. De même, le Comité a recommandé d'introduire une réglementation relative à la taxation des bénéfices des entreprises sur la base d'un ensemble de règles communes. Le CESE regrette que ces aspects n'aient pas été suffisamment pris en compte dans l'élaboration du projet de directive à l'examen.

3.3 Le CESE recommande à la Commission d'apporter son soutien aux États membres pour la mise en œuvre de cette directive. À cette fin, la Commission devrait présenter une recommandation clarifiant les aspects liés à la transposition en termes juridiques des concepts figurant dans la règle anti-abus générale.

3.4 Le CESE attire l'attention sur le fait que mettre en œuvre la directive sur la base de définitions très générales est susceptible de créer des situations extrêmement difficiles tant pour les entreprises que pour les administrations fiscales.

3.5 Dans le cadre de l'application de l'article 1bis, point 2, il est nécessaire de définir clairement le concept de «transaction artificielle». Le CESE recommande à cette fin aux États membres d'avoir recours aux dispositions du guide de l'OCDE ⁽⁵⁾, notamment à celles qui concernent les restructurations d'entreprise. De même, le Comité recommande de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant les «montages purement artificiels». Le fait qu'une transaction se déroule de la manière la plus avantageuse du point de vue fiscal n'en fait pas, en soi, une transaction artificielle.

3.6 Dans le cadre de l'application de l'article 1bis, point 2, lettre b, le CESE considère qu'il est nécessaire de définir clairement le concept de «conduite raisonnable des affaires». Introduire ce type de formule dans la législation nationale sans qu'elle ne soit clairement définie, risque de mener à des situations complexes du point de vue judiciaire, dans le cas de litiges portant sur la conduite des affaires.

3.7 Dans le cadre de la mise en œuvre, le Comité juge dès lors qu'il est nécessaire de clarifier les aspects liés aux transactions «de nature circulaire». Il existe dans la pratique commerciale des transactions circulaires qui ont une substance économique et se déroulent dans le respect des dispositions légales. Elles ne devraient pas tomber sous le coup des dispositions fiscales qui traduiront la directive à l'examen.

⁽⁴⁾ JO C 67 du 6 mars 2014, p. 68

⁽⁵⁾ Modèle de convention fiscale de l'OCDE, chapitre C5, articles 9181 et 9182.

3.8 Le CESE recommande aux États membres de mettre à profit la transposition de la directive pour simplifier leur législation nationale dans le domaine de l'imposition des bénéfices. Cette démarche pourrait représenter un premier pas vers l'harmonisation de la réglementation dans ce domaine au niveau européen.

Bruxelles, le 25 mars 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 (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD)

(2014/C 226/08)

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

Le 9 décembre 2013 et le 16 décembre 2013, le Parlement européen et le Conseil respectivement ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer»

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) prend bonne note de la proposition de règlement qui doit faciliter l'accès à la justice pour les litiges transfrontières et contribuer de la sorte à l'augmentation des échanges commerciaux transfrontaliers.

1.2 Il soutient l'élargissement du champ d'application de la procédure par le biais du relèvement du plafond à 10 000 euros et de l'extension de la notion de «litiges transfrontières», ce qui ouvre plus de latitude aux consommateurs et aux PME pour avoir recours à la procédure.

1.3 Le CESE approuve la limitation des frais de procédure que le règlement institue, ces frais constituant un véritable frein pour les consommateurs et les petites entreprises dans la décision d'initier une procédure. Il recommande néanmoins que l'on définisse clairement ce que l'on entend par «frais de procédure» afin de rendre la mesure effective.

1.4 Il note avec satisfaction que le règlement maintient le caractère exécutoire de la décision obtenue sans avoir recours à la procédure d'exequatur.

1.5 Tout autant que de l'augmentation du plafond, le CESE considère que le succès de la procédure européenne de règlement des petits litiges dépendra de la simplification et de la facilité des démarches auxquelles elle donne lieu.

1.6 Le Comité relève la volonté de la Commission de favoriser l'utilisation des nouvelles technologies bien que cette approche diffère des pratiques solidement ancrées, qu'elle aura une incidence sur le fonctionnement des organes juridictionnels et qu'elle semble encore difficile à mettre en œuvre auprès de toutes les juridictions de proximité.

1.7 Il estime toutefois que toutes les voies et moyens qui permettent d'alléger les démarches des parties doivent être soutenus, pour autant qu'ils ne portent pas préjudice au bon exercice des droits de la défense des parties ni à l'application des principes fondamentaux du droit procédural en matière civile, reconnus par tous les États membres. Il note que ces technologies ne seront utilisées à l'égard des parties qu'avec leur accord et s'en félicite.

1.8 À ce sujet, le CESE s'interroge sur les voies de recours ouvertes dans le cadre du règlement relatif aux petits litiges.

1.9 Le CESE souligne également la nécessité d'être vigilant quant à la sécurité et la confidentialité des échanges électroniques relatifs à une procédure contentieuse.

1.10 Le Comité insiste sur la nécessité de prévoir une assistance aux consommateurs et aux petites et moyennes entreprises tout au long de la procédure, d'autant plus que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, ce qui suppose que des moyens, notamment financiers soient dédiés à cette tâche.

1.11 Sur ce point, il considère que les associations de consommateurs, les centres européens des consommateurs et les fédérations professionnelles, qui ont une expérience en la matière, peuvent jouer un rôle positif dans la fourniture de cette assistance et dans l'information sur l'existence de cette procédure.

1.12 Le CESE attire l'attention sur le fait que l'objectif recherché de favoriser le règlement des petits litiges ne sera atteint que si une information adaptée sur son existence est diffusée par les différents acteurs, auprès des juridictions et par les établissements d'enseignement juridique ⁽¹⁾.

1.13 Le CESE considère par ailleurs que l'efficacité de la procédure exige la mise à disposition de formulaires clairs, compréhensibles par tous. L'utilisation de la langue officielle du pays des parties, y compris pour le déroulement de la procédure, dont notamment l'audience, est l'une des conditions essentielles. Cette exigence ne doit pas se limiter à la traduction des formulaires, au risque de méconnaître les articles 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatifs au droit à un recours effectif et aux droits de la défense.

1.14 Le CESE relève que l'argumentation développée quant au principe de subsidiarité et de proportionnalité alimente de manière positive le débat sur la mise en place d'une action de groupe européenne.

2. Introduction

2.1 La proposition de la Commission entend se rapprocher des citoyens, des consommateurs et des PME en facilitant leur accès à la justice et leur insuffler davantage de confiance pour exploiter les opportunités offertes par le marché unique.

2.2 Elle s'inscrit dans les 12 mesures concrètes exposées dans le «deuxième Rapport sur la citoyenneté de l'Union», visant à assister les citoyens européens dans l'exercice de leurs droits, par exemple dans la résolution des litiges rencontrés lors de leurs achats transfrontières.

2.3 L'Agenda du consommateur européen, comme le *Small Business Act*, avaient également préconisé cette initiative afin d'améliorer le respect des droits des consommateurs et des PME.

2.4 Forte de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur du règlement CE n° 861/2007 ⁽²⁾ s'ajoutant aux procédures nationales habituelles de recouvrement de créances, et suite à plusieurs consultations, la Commission propose de simplifier davantage la procédure, la rendre moins onéreuse et plus adaptée aux besoins des consommateurs, mais aussi des petites et moyennes entreprises.

2.5 La procédure européenne de règlement des petits litiges instituée par le règlement CE n° 861/2007 consiste en quelques points majeurs:

- elle s'applique aux litiges frontaliers n'excédant pas 2 000 euros au moment de la réception de demande;
- le demandeur doit utiliser un formulaire dit de «type A» à adresser à la juridiction compétente par voie postale ou tout autre moyen de communication admis par l'État membre où la procédure est engagée;
- un formulaire qui comprend une description des éléments de preuve et le cas échéant des pièces justificatives;
- la procédure est en principe écrite, sauf si le juge en décide autrement;
- la représentation des parties est possible mais non obligatoire;
- la juridiction doit en principe rendre sa décision dans un délai de 30 jours, après avoir entendu les parties lors d'une audience, ou après avoir reçu toutes les informations nécessaires pour pouvoir se prononcer.

2.6 La décision rendue par le juge est exécutoire et reconnue de plein droit dans les États membres. La juridiction concernée doit délivrer, sans frais supplémentaires, à la demande de l'une des parties, un certificat attestant de l'existence de la décision.

⁽¹⁾ Universités, centres de formation des avocats, écoles de la magistrature, etc.

⁽²⁾ Règlement CE n° 861/2007 du Parlement et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges (JO L 199 du 31.7.2007, p. 1).

2.6.1 Comme le prévoyait le règlement de 2007, la Commission a procédé à une évaluation avant le 1^{er} janvier 2014, dont elle a considéré les premiers résultats encourageants, car selon elle, le recours à cette procédure réduirait les coûts de 40 % et ramènerait la durée des litiges de 2 ans en moyenne à 5 mois ⁽³⁾.

2.7 Mais cela étant, la Commission a considéré que la procédure serait plus encore efficace si le plafond était augmenté afin de permettre aux PME de l'utiliser aussi.

3. Proposition de la Commission

3.1 Elle prévoit deux grands ensembles de mesures: des mesures d'ordre strictement juridique et des mesures d'ordre plus pratique dont l'ensemble vise à réduire le coût des procédures.

3.2 Les mesures d'ordre juridique

3.2.1 La première des mesures envisagées vise à augmenter le plafond de 2 000 à 10 000 euros, afin de permettre aux PME de recourir à cette procédure qui n'est qu'optionnelle.

3.2.2 La deuxième mesure porte sur l'élargissement de la définition du litige transfrontalier, pour étendre l'application du règlement à tous les litiges comportant un élément d'extranéité, y compris impliquant des ressortissants de pays tiers.

3.3 Les mesures d'ordre pratique

3.3.1 Afin de réduire les coûts, la Commission propose de généraliser les échanges électroniques de documents, la télé ou vidéoconférence lorsque les débats oraux sont nécessaires.

3.3.2 Elle prévoit aussi de limiter les frais de justice à 10 % du montant de la demande, avec un seuil autorisé de 35 euros, ce montant pouvant être réglé par virement bancaire ou en ligne par carte de crédit ou de débit.

4. Observations générales sur la proposition

4.1 Le CESE considère que la proposition est pertinente, il relève néanmoins que la procédure prévue doit être claire et transparente pour produire ses effets. Ceci implique que les formulaires soient adaptés à tous les publics concernés.

4.1.1 En outre, le dispositif envisagé devra faire l'objet d'une information auprès des justiciables et des juridictions. À cet égard, le CESE relève que les juridictions n'ont été que tardivement informées sur la procédure européenne d'injonction de payer et la procédure européenne sur les petits litiges grâce à la diffusion d'une brochure d'information élaborée par le Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale ⁽⁴⁾.

4.1.2 Encourager l'utilisation des moyens de communication électronique, y compris pour la notification ou la signification des actes, imposer aux juridictions l'obligation d'utiliser la vidéoconférence pour les audiences sauf si une partie en fait la demande contraire ⁽⁵⁾, est une orientation qui déroge à des pratiques solidement ancrées. Elle va impacter le fonctionnement des juridictions. Elle nécessite en outre de prévoir une assistance technique des justiciables, et ce d'autant plus que la procédure peut se dérouler sans ministère d'avocat.

4.2 Sur le fond, la mesure la plus importante consiste à hausser le plafond de 2 000 à 10 000 euros.

4.2.1 Les principales bénéficiaires de cette modification seront les PME qui selon les chiffres avancés par la Commission ne constituent que 20 % des demandes actuelles d'après l'évaluation d'impact, fondée sur les réponses d'un panel que le CESE estime restreint.

4.2.2 Il soutient l'augmentation du plafond à 10 000 euros, mais il considère qu'il pourrait être élevé au regard du montant moyen des litiges concernant le consommateur.

4.3 L'objectif avancé est de restaurer la confiance et dynamiser les échanges au sein du marché intérieur tout en améliorant l'efficacité de la justice. À ce sujet, le CESE s'interroge sur les voies de recours ouvertes dans le cadre du règlement des petits litiges.

⁽³⁾ Point 3.2 de l'évaluation d'impact.

⁽⁴⁾ Guide du citoyen: Les litiges civils transfrontaliers dans l'Union européenne.

⁽⁵⁾ Article 8 de la proposition de règlement.

4.4 Selon le CESE, cet objectif est louable, mais relève l'existence de nombreuses disparités nationales. Il constate ainsi que la proposition vise à limiter le montant des «frais de procédure», il n'en reste pas moins que cette notion peut faire l'objet d'une conception divergente selon les États membres, comme le démontrent les données de 26 États membres figurant sur le site e-justice, ainsi qu'une étude commandée par la Commission européenne sur la transparence des frais de procédure civile dans l'Union européenne ⁽⁶⁾.

4.5 Le CESE considère le plafond des frais de procédure de 10 % comme élevé. Il peut avoir des incidences négatives dans les États membres où les frais n'atteignent pas ce niveau.

4.6 En haussant le plafond de la demande et en élargissant la notion de «litige transfrontière», la proposition indique aux citoyens et aux PME qu'elle se préoccupe et agit pour répondre aux préoccupations réelles de ces derniers.

4.7 Elle répond aussi aux résultats d'un sondage d'Eurobaromètre publié en avril 2013 selon lequel 45 % des entreprises interrogées auraient déclaré qu'elles n'engageaient pas d'action en justice, car le montant des frais de justice était disproportionné par rapport au montant de leur demande.

4.8 La révision proposée entraîne l'obligation de modifier également le règlement CE n° 1896/2006 relatif à la procédure européenne d'injonction de payer ⁽⁷⁾. Celui-ci prévoit en effet qu'une opposition formée par le défendeur entraîne le passage automatique du litige à la procédure civile ordinaire. Or, depuis l'entrée en vigueur du règlement CE n° 861/2007, cette restriction n'a plus lieu d'être pour les petits litiges.

4.9 Le règlement CE n° 1896/2006 qui aurait déjà dû être révisé devra préciser que lorsqu'un litige relève de la procédure européenne de règlement des petits litiges, cette dernière doit également être ouverte à une personne ou une entreprise, partie à une procédure européenne d'injonction de payer ayant formé une opposition à une injonction de payer européenne.

4.10 Le CESE relève que l'argumentation développée quant au principe de subsidiarité et de proportionnalité alimente de manière positive la mise en œuvre de l'action collective européenne.

5. Observations particulières sur la proposition

5.1 La généralisation des systèmes de vidéoconférence est intéressante, bien qu'elle semble encore difficile à mettre en œuvre auprès de toutes les juridictions de proximité.

5.2 Nombre d'entre elles n'ont pas de site Internet et ne communiquent pas par voie électronique. Il est encore fréquent de devoir se déplacer en personne pour obtenir des formulaires nécessaires à l'engagement d'une procédure judiciaire, les procédures judiciaires ne sont pas dématérialisées. Le CESE souligne également la nécessité d'être vigilant quant à la sécurité et la confidentialité des échanges électroniques relatifs à une procédure contentieuse.

5.3 À ce sujet, le CESE souligne que les formulaires doivent être clairs et intelligibles. Ainsi, l'assistance envisagée par la proposition doit être qualifiée, ce qui suppose un investissement financier des États non négligeable, dans une période peu propice.

5.4 Enfin, l'information du justiciable est le problème majeur à résoudre pour assurer l'efficacité de la justice. En effet, le justiciable, notamment le consommateur et les PME, doit avoir accès à des informations fiables et indépendantes de faire un choix éclairé quant à la voie à emprunter.

5.5 Les associations de consommateurs, les centres européens des consommateurs et les fédérations professionnelles expérimentées ont d'ailleurs un rôle primordial à jouer pour assurer cette information de qualité.

5.6 Par exemple, le projet «Exécution judiciaire en Europe» (EJE) contient des dossiers et des fiches thématiques très pratiques essentiellement destinés aux huissiers de justice, mais dont l'intérêt va bien au-delà puisqu'il concerne l'accès au droit et l'exercice du droit, or ce type de sources d'information n'est pas connu.

⁽⁶⁾ <https://e-justice.europa.eu/>; Étude sur la transparence des coûts des procédures judiciaires civiles dans l'UE (Demoulin, Brulard, Barthélémy, Hoche).

⁽⁷⁾ JO L 399 du 30.12.2006, p. 1.

5.7 Enfin, le CESE insiste sur la nécessité de donner aux parties la possibilité que toute la procédure se déroule dans leur langue officielle. Il s'agit en effet d'une exigence tirée des articles 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatifs au droit à un recours effectif et aux droits de la défense qui ne saurait se limiter à la simple traduction des formulaires.

Bruxelles, le 25 mars 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 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites

COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD)

(2014/C 226/09)

Le 9 décembre 2013 et le 13 décembre 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites»

COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les secrets d'affaires visent dans les faits toute information (technologie, recette, données marketing...) dotée d'une valeur économique dont la confidentialité devrait être protégée. Ils font à ce titre partie des actifs immatériels des entreprises.

1.2 La protection de ces actifs immatériels est aussi vitale pour les entreprises, notamment les PME que pour les organismes de recherche non commerciaux, et nécessaire à la compétitivité de l'Union européenne, ne serait-ce que pour favoriser l'innovation et l'essor de nouveaux moyens d'entreprendre et encourager la recherche collaborative ou la coopération transfrontière.

1.3 La notion de secret d'affaires n'a dans l'Union ni de définition uniforme, ni de protection juridique harmonisée.

1.4 Le Comité soutient l'objectif que poursuit la Commission en proposant d'harmoniser la protection juridique des savoir-faire et des secrets d'affaires car ce sont des éléments essentiels pour promouvoir la capacité d'innovation des entreprises en général et leur compétitivité, et plus particulièrement celle des PME.

1.5 Le Comité relève que la protection des secrets d'affaires contre leur obtention et leur utilisation illicites telle qu'envisagée dans la proposition de directive est très proche de celle qui fut instaurée par la directive 2004/48/CE sur l'application des droits de propriété intellectuelle, comme les droits d'auteur, les marques commerciales, les dessins ou les brevets, notamment en ce qu'elle enjoint les États membres de prévoir qu'un recours civil efficace soit accessible au détenteur légitime du secret d'affaire.

1.6 Le Comité salue l'équilibre de la proposition de directive en ce qu'elle vise à garantir davantage de sécurité juridique, accroître la valeur des innovations contenues dans les secrets d'affaires grâce à une convergence législative renforcée compatible avec le droit international, dont notamment l'accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

1.7 La définition du secret d'affaires bien que conforme à l'accord sur les ADPIC ne paraît pas assez fine pour couvrir toutes les catégories d'informations qui auraient vocation à être protégées au titre des secrets d'affaires.

1.8 Le Comité considère que la Commission pourrait préciser dans un considérant que les informations de valeur commerciale potentielle peuvent aussi être protégées au titre des secrets d'affaires.

1.9 Le CESE invite instamment la Commission à agir à cet égard sans plus tarder.

2. Introduction

2.1 La protection des savoir-faire et des secrets d'affaires (informations commerciales non divulguées) est essentielle pour promouvoir la capacité d'innovation des entreprises et leur compétitivité.

2.2 La notion de secrets d'affaires vise dans les faits toute information (technologie, recette, données marketing...) dotée d'une valeur économique dont la confidentialité devrait être protégée.

2.3 Ce ne sont pas des titres de propriété intellectuelle exclusifs, mais ils en sont souvent à l'origine. Ainsi, un savoir-faire ou un secret d'affaires résultant de recherche et développement moyennant d'importants investissements financiers et humains est souvent à l'origine d'un brevet.

2.4 La notion même de secret d'affaires n'est pas uniforme dans l'Union européenne. La seule définition harmonisée des secrets d'affaires se trouve dans l'Accord ADPIC relevant de l'Organisation mondiale du commerce et repose sur trois conditions cumulatives:

- **Le caractère secret.** On entend par là que le secret est généralement inconnu des milieux intéressés ou difficilement accessible;
- **La valeur commerciale.** En réalité cette valeur commerciale découle du caractère confidentiel;
- enfin, le détenteur légitime doit avoir pris des mesures raisonnables pour assurer la confidentialité du secret d'affaires.

2.5 Faute de conception uniforme de la notion de secret d'affaire dans l'Union, sa protection juridique se retrouve fragmentée dans les différents systèmes juridiques des Etats membres.

2.6 Or, une protection juridique européenne uniforme des secrets d'affaires prend d'autant plus de sens à une époque où l'espionnage industriel et les risques de piratage informatique atteignent des proportions préoccupantes, notamment dans des secteurs où la recherche et le développement, et l'investissement financier jouent un rôle majeur (automobile, télécommunications, pharmaceutiques...).

2.7 Le Comité avait d'ailleurs soutenu l'action de la Commission dans son action contre le piratage et fait part de ses réflexions sur le sujet ⁽¹⁾.

3. La proposition de la Commission

3.1 Elle résulte d'une consultation à l'issue de laquelle la Commission a pu constater la disparité des législations nationales des États membres, sur notamment la définition des secrets d'affaires et les voies de recours du détenteur de secrets d'affaires.

3.2 La proposition repose sur un double postulat: la disparité des législations nationales constituerait un frein à la recherche collaborative transfrontière et elle nuirait à la compétitivité des entreprises dont les secrets d'affaires pourraient être subtilisés dans les États membres les moins protecteurs.

3.3 Elle poursuit donc l'objectif d'harmoniser la protection de ces actifs immatériels qui ne sont pas considérés comme des droits de propriété intellectuelle.

3.4 Définition du secret d'affaire

3.4.1 La Commission s'inspire de la définition du secret d'affaires contenue dans les Accords sur les ADPIC et propose que trois conditions cumulatives soient réunies pour qu'une information soit «un secret d'affaires protégeable»:

- elle doit être secrète, c'est-à-dire non connue ou non aisément accessible des milieux qui s'occupent normalement du genre d'informations en question;
- l'information doit avoir de la valeur du fait de son caractère secret;
- le détenteur doit avoir pris des mesures raisonnables pour garder l'information secrète.

3.5 Notion d'appropriation illicite

3.5.1 Outre l'accès non autorisé à un support contenant le secret, le vol, la corruption, l'abus de confiance, la violation d'un accord de confidentialité, l'article 3 de la proposition ajoute: «*tout comportement contraire aux usages commerciaux honnêtes*».

3.5.2 Elle prévoit aussi que toute utilisation ou divulgation subséquente sont illicites dans les mêmes circonstances ou lorsque au moment d'utiliser ou de divulguer, une personne ne pouvait ignorer que sa source d'information avait obtenu le secret de façon illicite.

⁽¹⁾ JO C 306 du 16.12.2009, p. 7; JO C 18 du 19.01.2011, p. 105.

3.6 *Obtention, utilisation et divulgation licites*

3.6.1 L'article 4 de la proposition de directive exclut une série de cas de figure:

- la découverte ou la création indépendante;
- l'ingénierie inverse (*reverse engineering*): un secret d'affaires n'est plus protégé dès lors qu'il peut être dévoilé par le produit qui l'incorpore;
- l'exercice du droit des représentants des travailleurs à l'information et à la consultation, y compris l'information desdits représentants par les travailleurs;
- la liberté d'expression et d'information;
- l'activité des lanceurs d'alerte, si des conditions additionnelles sont remplies: utilisation ou divulgation nécessaire et dans l'intérêt public;
- la pratique conforme aux usages commerciaux honnêtes, le respect d'une obligation non contractuelle, la protection d'un intérêt légitime.

3.6.2 Il sauvegarde l'innovation car il précise expressément que la découverte indépendante et l'ingénierie inverse sont des moyens légitimes d'obtenir une information.

3.7 *Recours du détenteur du secret d'affaires*

3.7.1 Il revient aux États membres de prévoir un recours civil effectif contre les appropriations illicites des secrets d'affaires.

3.7.2 En lien avec les débats récurrents sur l'abus de la procédure de saisie-contrefaçon, la proposition de directive invite également les États membres à sanctionner le recours abusif destiné à retarder ou restreindre de façon inéquitable l'accès du défendeur au marché ou d'intimider, ou harceler celui-ci.

3.7.3 L'article 8 de la proposition de directive s'inspire également du droit de la concurrence en énonçant une série de mesures de protection pour éviter la divulgation des secrets d'affaires pendant la procédure judiciaire: restriction de l'accès à tout ou partie du document contenant le secret d'affaires, restriction de l'accès aux audiences, suppression des passages contenant des secrets d'affaires de la version non confidentielle de la décision judiciaire.

3.7.4 Au titre des mesures provisoires, le détenteur du secret d'affaires lésé doit pouvoir obtenir l'interdiction de divulgation ou d'utilisation du secret d'affaires, l'interdiction de produire, de commercialiser, d'utiliser les produits en infraction et la saisie ou la remise desdits produits.

3.7.5 La proposition prévoit de nombreuses autres garanties procédurales, ainsi, à titre subsidiaire, le tribunal doit pouvoir ordonner au défendeur de constituer une garantie pour permettre l'indemnisation du détenteur.

4. **Observations générales sur la proposition de directive**

4.1 La proposition de directive donne une définition du secret d'affaires assez large pour couvrir notamment une recette, des recherches ou études qui ne sont pas encore l'objet d'un droit de propriété intellectuelle.

4.2 Elle vise à renforcer la compétitivité des entreprises et organismes de recherche européenne qui se fondent sur des savoir-faire et des secrets d'affaires qui ne peuvent pas faire l'objet d'une protection par les droits de propriété intellectuelle, en raison de l'impossibilité pour le titulaire d'obtenir un droit exclusif sur ces éléments.

4.3 En effet, les droits de propriété industrielle traditionnels tels les brevets, les marques, les dessins et modèles délaissent une grande partie de connaissances et informations pourtant nécessaires à la croissance économique des entreprises.

4.4 Les PME ont d'ailleurs souvent recours au secret d'affaires pour protéger ces informations vitales, faute de ressources humaines spécialisées ou capacité financière suffisante pour faire enregistrer, gérer, protéger et respecter leurs droits de propriété industrielle.

4.5 Afin de surmonter ces obstacles, les entreprises prévoient souvent des accords de non divulgation dans leurs contrats avec leurs employés ou sous-traitants. Les règles de protection des secrets d'affaires ne doivent pas limiter la liberté d'expression et la possibilité de dénoncer des irrégularités, ni restreindre la possibilité pour le travailleur de changer d'employeur et d'exploiter ensuite ses connaissances générales et l'expérience acquise.

4.6 La proposition prend donc tout son sens, d'autant plus que la vie économique actuelle incite de plus en plus souvent à la sous-traitance, impliquant que des prestataires de services puissent temporairement avoir accès à toutes sortes d'informations sensibles.

4.7 En outre, le perfectionnement des systèmes informatiques et de communication facilite le piratage, le détournement et la diffusion des secrets d'affaires, ce qui accroît le risque qu'ils soient utilisés dans des pays tiers pour produire des produits qui entreront ensuite en concurrence sur le marché européen, avec ceux de l'entreprise victime de l'appropriation illicite.

4.8 Le CESE attire l'attention sur le fait que le renforcement croissant des exigences en matière de reporting, pour les sociétés cotées notamment, met en péril le secret des affaires. Les informations qui figurent dans ces rapports deviennent de fait publiques, accessibles à tout investisseur, lequel peut se révéler ou devenir un concurrent.

4.9 Le CESE considère que la proposition de directive devrait également prendre en considération à l'article 4, le risque de divulgation de secrets d'affaires lié à l'obligation de «reporting» incombant aux membres de conseil d'administration ou de surveillance des sociétés cotées.

5. Observations particulières sur la proposition de directive

5.1 La proposition prévoit de nombreuses garanties procédurales, notamment des mesures provisoires et conservatoires, mais aussi des mesures correctives et de réparation suite à la décision de justice constatant sur le fond la violation du secret d'affaires, telles que la destruction des informations détenues par le contrevenant, le rappel et la destruction des produits concernés, le calcul de dommages et intérêts devant intégrer le préjudice moral et la publication de la décision.

5.2 Les dommages et intérêts alloués sur demande de la partie lésée devront correspondre au préjudice réellement subi, en prenant en considération les aspects matériels et moraux.

5.3 Le juge pourra toutefois recourir à un montant forfaitaire, dans les «cas appropriés», par exemple calculé sur la base des redevances ou droits qui auraient dus en cas d'utilisation autorisée.

5.4 Le Comité souligne que les concepts de droit pénal «vol», «acte de corruption», «abus de confiance» contenus dans l'article 3 de la proposition de directive sont destinés à expliciter la notion d'«obtention, utilisation et divulgation illicites de secrets d'affaires».

5.5 L'intention de la Commission est bien d'opérer une harmonisation des voies de recours civils pour permettre aux entreprises innovantes de défendre efficacement leurs secrets d'affaires dans toute l'Union. L'article 5 «Obligation générale» est à cet égard éloquent puisqu'il dispose que les États membres prévoient les mesures, procédures et réparations pour qu'un recours civil (le Comité souligne) soit disponible.

5.6 Il apparaît par ailleurs que la proposition de directive assimile le secret d'affaires à une forme de propriété intellectuelle, mis à part le caractère exclusif. En effet, la protection mise en place est très proche des procédures prévues aux termes de la directive 2004/48/CE sur l'application des droits de propriété intellectuelle, comme les droits d'auteur et les droits voisins, les marques commerciales, les dessins ou les brevets a été adoptée en avril 2004, dont la révision est d'ailleurs à l'étude. S'agissant de l'article 4, le CESE estime très important qu'un employé puisse, sans qu'il passe pour avoir enfreint les règles à cet égard, consulter un délégué syndical s'il découvre une irrégularité ou toute autre situation sur un lieu de travail.

Le CESE considère que la directive doit comporter une protection contre toutes représailles pour les employés qui ont recours aux dispositions prévues à l'article 4.

5.7 À cet égard, le Comité se réjouit, en lien avec les débats récurrents sur l'abus de la procédure de saisie-contrefaçon⁽²⁾, procédure non contradictoire, que la proposition s'éloigne néanmoins de la directive 2004/48/CE, en soulignant expressément dans l'article 10, paragraphe 2, que les autorités judiciaires des États membres devront évaluer le caractère proportionné des mesures provisoires et conservatoires.

5.8 L'assimilation du secret d'affaires à une forme de propriété intellectuelle va jusqu'à insérer la notion d'«usages commerciaux honnêtes» dans la proposition de directive. Cette notion existe déjà dans les Accords sur les ADPIC.

⁽²⁾ Cour de cassation, civile, Chambre commerciale, 12 février 2013, 11-26.361 «Société Vetrotech Saint-Gobain international»; 3^e chambre du TGI de Paris 15 novembre 2011 «Sociétés JCB» commenté par Laurent Labatte, Marks & Clerk France, Conseils en propriété industrielle.

5.9 La Cour de justice de l'Union a pour sa part eu l'occasion d'interpréter la notion d'«usage honnête»⁽³⁾ tirée de la directive 89/104/CEE rapprochant les législations des Etats membres sur les marques.

5.10 Malgré les avancées notables contenues dans la proposition, l'adoption de la directive ne dispensera pas les entreprises de mettre en œuvre toutes les mesures préventives utiles pour protéger ses secrets d'affaires, quant aux mesures techniques, organisationnelles et contractuelles.

5.11 Il semble ainsi trop réducteur de limiter les informations susceptibles de relever des secrets d'affaires aux informations ayant une valeur commerciale immédiate, car certaines informations de nature économique, industrielle, technique, ou scientifique peuvent ne pas avoir de valeur commerciale directe mais potentielle, notamment lorsque ces informations relèvent de données de recherche et développement technique ou scientifique.

5.12 Le CESE propose de compléter la liste définie à l'article 4.1 en ajoutant que l'obtention d'un secret d'affaires est considérée comme licite lorsqu'elle résulte:

e) de l'exercice des obligations de reporting incombant aux membres du conseil d'administration ou de surveillance de sociétés cotées.

5.13 De même, le CESE propose de compléter la liste définie à l'article 4.2 en ajoutant que les États membres veillent à ce qu'il n'y ait pas de droit à l'application des mesures, procédures et réparations prévues par la présente directive lorsque l'obtention, l'utilisation ou la divulgation présumée du secret des affaires s'est produite dans l'une des circonstances suivantes:

f) divulgation du secret des affaires dans le cadre de l'exercice d'obligations de reporting incombant aux membres du conseil d'administration ou de surveillance de sociétés cotées.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Voir notamment la directive 89/104/CEE rapprochant les législations des Etats membres sur les marques et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union sur l'interprétation de la notion «d'usage honnête» CJCE 15 mars 2005, aff. C 228/03 the Gillette Company Gillette group Finland Oy contre LA laboratories Oy.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Le paragraphe suivant de l'avis de section a été modifié pour refléter l'amendement adopté par l'Assemblée bien que plus d'un quart des suffrages exprimés aient été en faveur du texte sous sa forme originale (article 54, paragraphe 4, du règlement intérieur):

Paragraphe 4.5

«4.5 *Afin de surmonter ces obstacles, les entreprises prévoient souvent des accords de non divulgation dans leurs contrats avec leurs employés ou sous-traitants.*».

Résultat du vote de l'amendement

Voix pour: 80

Voix contre: 46

Abstentions: 10

Avis du Comité économique et sociale européen sur la proposition de règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune Shift2Rail

COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE)

(2014/C 226/10)

Rapporteur général: **M. Juan Mendoza Castro**

Le 11 février 2014, le Conseil a décidé, conformément aux articles 187 et 188, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune Shift2Rail

COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE).

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014) de nommer M. Juan MENDOZA CASTRO rapporteur général, et a adopté le présent avis par 177 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'initiative Shift2Rail (S2R) qui constitue une contribution majeure au développement de l'industrie ferroviaire européenne.

1.2 Le CESE souligne l'importance potentielle de l'entreprise commune S2R pour l'emploi puisque quelque trois millions de personnes travaillent dans le secteur ferroviaire, considéré dans son ensemble.

1.3 Afin de réaliser les objectifs de l'Union à long terme, l'industrie ferroviaire doit s'engager dans des changements non seulement techniques mais également culturels.

1.4 Le budget total prévu pour l'initiative S2R est de 920 millions d'euros, soit un montant inférieur aux investissements requis, qui sont estimés à 1,4 milliard d'euros. Il sera dès lors nécessaire d'établir des priorités en ce qui concerne les lignes de recherche.

1.5 Le CESE souligne l'importance que revêt l'entreprise commune S2R pour la compétitivité de l'industrie ferroviaire européenne sur un marché mondial dont le chiffre d'affaires annuel est atteint 146 milliards d'euros.

1.6 Les entreprises européennes perdent du terrain face à leurs concurrentes asiatiques qui investissent massivement dans la recherche et le développement. Les défis ne cessent de se multiplier sur le marché mondial du fait du nombre croissant d'acteurs pour tous les produits et tous les segments.

1.7 Le système de signalisation ERTMS constitue un exemple démontrant que la volonté de coopération doit l'emporter sur l'intérêt national

1.8 Le CESE est d'avis que les lignes de recherche doivent donner la priorité aux actions liées à la sécurité des personnes, à l'efficacité économique et à l'information des usagers du chemin de fer.

1.9 Les cinq programmes d'innovation (IP) de l'initiative S2R couvrent les principaux domaines et objectifs de haut niveau.

1.10 Pour le CESE, il importe de définir comment est répartie la propriété des produits qui sont le fruit de la recherche. Alors que les questions relatives à la propriété intellectuelle et aux brevets sont essentielles, la proposition de la Commission n'aborde pas ces aspects.

1.11 L'exploitation industrielle des produits issus des recherches financées par l'Union devrait se faire sur le territoire européen.

1.12 Contrairement au dispositif prévu par la proposition de la Commission, c'est l'Agence ferroviaire européenne qui doit être seule responsable des définitions techniques relatives à l'interopérabilité.

2. Contexte et synthèse de la proposition de règlement

2.1 Le livre blanc sur la politique des transports ⁽¹⁾ et le quatrième paquet ferroviaire ⁽²⁾ établissent le cadre d'un grand marché intérieur ferroviaire ⁽³⁾.

2.2 L'un des principaux objectifs du programme «Horizon 2020» est de renforcer l'industrie européenne par des actions de soutien à la recherche et à l'innovation dans des secteurs industriels clés.

2.3 L'entreprise commune S2R aura le statut «d'agence de l'Union» (TFUE, art. 187; règlement financier, art. 209).

2.4 En outre, il est nécessaire de lancer l'entreprise commune S2R pour faire face aux sérieux problèmes actuels que sont la dispersion des efforts résultant de la diversité des normes et des standards nationaux, créant des barrières qui empêchent l'utilisation de produits industriels communs dans les chemins de fer, ne permettent pas les autorisations croisées pour les produits ferroviaires, la diminution forcée des efforts de recherche dans les entreprises ferroviaires qui occupent une position de tête sur le marché, la faiblesse des investissements publics et privés ou encore l'augmentation des risques financiers.

2.5 Les objectifs de l'entreprise commune S2R sont:

- d'apporter un soutien à la stratégie technique ferroviaire publiée en février 2014 par l'Agence ferroviaire européenne,
- d'induire une réduction générale, jusqu'à 50 %, des coûts du cycle de vie,
- d'augmenter la capacité du système de transport ferroviaire de 100 %,
- d'améliorer de 50 % la fiabilité et la ponctualité des services ferroviaires,
- une amélioration en matière d'interopérabilité,
- une diminution des externalités négatives comme le bruit.

2.5.1 Un processus de validation sera mis en place afin d'assurer un suivi quantitatif de la contribution précise des futures réalisations de l'entreprise S2R à ces objectifs de haut niveau. L'ingénierie de la qualité et la gestion des besoins sont des approches de pointe permettant d'assurer un suivi minimum des progrès dans la réalisation des objectifs. Elles seront donc implantées sur un mode professionnel dans l'initiative S2R.

2.6 L'entreprise commune S2R concentrera son activité sur quatre modes de transport ferroviaire:

- le transport interopérable des passagers à haute vitesse,
- le transport interopérable régional des passagers,
- transport non interopérable urbain et suburbain des passagers,
- le fret interopérable.

2.7 Le financement sera assuré par l'Union, à concurrence d'un apport maximum de 450 millions d'euros, et par les autres membres, qui devront apporter au moins 470 millions d'euros.

2.8 La durée prévue s'étend jusqu'au 31 décembre 2024.

3. Observations générales

3.1 Importance de l'entreprise commune S2R

Le CESE soutient avec enthousiasme l'entreprise commune S2R, considérant qu'elle constitue une initiative importante pour l'industrie européenne, dans un secteur aussi stratégique que celui des chemins de fer. Par ailleurs, il se félicite de la forte intégration des entreprises ferroviaires dans le projet.

⁽¹⁾ Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 final.

⁽²⁾ Quatrième paquet ferroviaire — Achèvement de l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes, COM(2013) 25 final

⁽³⁾ JO C 327, du 12 novembre 2013, p.122.

3.2 L'emploi

Le CESE souligne tout particulièrement l'importance de l'initiative S2R pour l'emploi. L'on estime que dans l'ensemble de l'Europe 400 000 personnes sont employées directement ou indirectement par les fournisseurs d'équipement. Plus de 1 350 000 personnes supplémentaires travaillent pour les gestionnaires d'infrastructures européennes et les opérateurs ferroviaires. Le volume de l'emploi dans les chemins de fer urbains probablement équivalent, portant ainsi le nombre total d'emplois dans le secteur à quelque trois millions.

3.3 Un grand défi pour l'industrie ferroviaire européenne

Le CESE relève que, pour atteindre les objectifs fixés par l'Union à long terme, un changement profond est nécessaire; sur le plan technique mais aussi sur celui de la culture. En plus d'établir des normes et des mesures d'harmonisation, l'UE doit encourager l'élaboration d'un cadre transnational de travail commun.

3.4 Le financement

Le CESE apprécie l'effort financier que suppose l'entreprise commune S2R. Toutefois, le budget total prévu — 920 millions d'euros — devra être complété par des fonds supplémentaires, étant donné que l'initiative S2R exigera au total des investissements estimés à 1,4 milliard d'euros. À défaut, il sera nécessaire d'établir un ordre de priorités dans les différentes activités de l'initiative S2R.

3.5 Activités complémentaires

Le budget total prévoit une enveloppe de 120 millions d'euros pour les contributions aux «activités complémentaires», en l'occurrence des activités que les membres de l'entreprise commune S2R ajouteront à leurs investissements de recherche et développement soutenus par les fonds de l'UE et qui, par conséquent, ne seront donc pas financées par l'Union européenne.

3.6 Le marché mondial de l'industrie ferroviaire

Le CESE relève l'importance que revêt l'initiative S2R pour maintenir la compétitivité de l'industrie européenne, qui produit encore plus de 50 % du total des équipements et des services ferroviaires dans le monde — en Europe, cette proportion atteint 80 %. Le volume total du marché est estimé à 146 milliards d'euros par an, même si la partie «accessible» de ce marché s'élève annuellement à 106 milliards d'euros⁽⁴⁾.

3.7 L'Europe perd du terrain

Il est notoire que les différents pays d'Asie investissent massivement dans la recherche et le développement en faveur de leurs industries ferroviaires nationales respectives. Les entreprises européennes sont soumises à une forte pression de la part de leurs concurrents asiatiques. L'industrie ferroviaire européenne est confrontée à un nombre croissant de défis sur le marché international, étant donné que le nombre d'acteurs ne cesse d'augmenter, pour tous les produits et tous les segments. S'il est très difficile de concurrencer les entreprises asiatiques en matière de prix, l'industrie ferroviaire européenne continue à jouer un rôle majeur en ce qui concerne la recherche et l'innovation.

3.8 Le rôle des PME

3.8.1 Pour apporter des innovations dans le marché ferroviaire, il est indispensable de faire passer les produits à la phase industrielle, d'où la nécessité de disposer de champions mondiaux et géants de l'industrie, qui commercialiseront les solutions novatrices développées par l'entreprise commune S2R.

3.8.2 Néanmoins, le CESE estime que les PME pourront également jouer un rôle essentiel dans l'entreprise commune S2R de trois façons:

- en formant des grappes d'activité («clusters») et en demandant le statut de membre associé, par un investissement de 2,5 % de la valeur d'un programme d'innovation (avec un financement à 47,6 %);
- grâce à des appels à proposition ouverts (135 millions d'euros sont prévus à cette fin avec un financement à 100 %);
- en devenant des sous-traitants d'un des membres de l'entreprise commune, qu'ils soient fondateurs ou associés. Le taux de financement de ces activités sera également de 100 %.

⁽⁴⁾ Roland Berger «World Rail Market Study, forecast 2012-2017» («Étude sur le marché ferroviaire mondial, prévisions 2012-2017»).

3.9 L'exemple du système ERTMS

Le système de signalisation ERTMS, créé à l'initiative de la Commission européenne, est la preuve que la volonté de coopération doit l'emporter sur l'intérêt national. Il représente probablement le plus grand défi relevé par l'industrie ferroviaire pour obtenir de bons résultats, dans la mesure où il est devenu le système le plus utilisé dans les chemins de fer non seulement d'Europe mais aussi de nombreux pays du monde, avec un potentiel de pleine interopérabilité. Par conséquent, il y a lieu de déployer d'importants efforts de recherche pour atteindre les objectifs de le doter d'une pleine interopérabilité et d'augmenter sa capacité, ainsi que de réduire ses coûts de mise en œuvre.

3.10 En résumé, l'entreprise commune S2R constitue un pas dans la bonne direction.

Pour la première fois, de grandes entreprises de l'industrie ferroviaire européenne, qui se font concurrence, ont décidé de coopérer et d'œuvrer à un programme de recherche commun.

4. Observations particulières

4.1 Recherche et développement (R+D)

4.1.1 Épousant la structure de la directive relative à l'interopérabilité⁽⁵⁾, le programme de recherche et développement qui est proposé porte sur le matériel roulant dans les trains de transport de fret et de passagers, les infrastructures, le système de contrôle-commande et la signalisation.

4.1.2 Le CESE fait observer que les programmes devraient accorder la priorité aux actions visant à accroître la sécurité des personnes et l'efficacité économique des chemins de fer. Il convient également que les nouvelles technologies améliorent l'information fournie aux usagers des chemins de fer.

4.2 Programmes d'innovation

Le CESE prend note de ce que l'initiative S2R se compose de cinq programmes d'innovation (IP), définis par les experts qui ont travaillé sous la coordination de l'UNIFE (Union des industries ferroviaires européennes). Il s'agit des programmes d'innovation suivants:

4.2.1 IP1 — Technologies efficaces sur le plan de l'énergie et de la masse pour les trains à haute capacité (Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains)

4.2.1.1 Il est proposé de créer une future génération de trains plus légers, plus efficaces du point de vue énergétique, produisant moins de dégâts sur les voies et ayant un impact environnemental réduit. Les nouvelles technologies concerneront: les systèmes de traction, les systèmes de contrôle et de conduite (TCMS), les châssis aux matériaux plus légers, le matériel roulant et les systèmes de freinage et de portes.

4.2.1.2 Les objectifs de haut niveau du programme d'innovation 1 (IP1) sont les suivants:

- accroître la capacité physique des véhicules et stimuler le renforcement de la capacité de transport des lignes ferroviaires,
- réduire les perturbations du trafic qui affectent les voyageurs en augmentant la fiabilité opérationnelle et la disponibilité des véhicules, que ce soit par l'utilisation de composants fondamentalement plus sûrs ou au moyen d'une architecture fiable de systèmes et sous-systèmes,
- faire baisser le coût du cycle de vie des véhicules (réduction de l'entretien, de la consommation d'énergie, etc.) et d'autres sous-systèmes qui leur sont liés aux véhicules (diminution des dommages aux voies, etc.),
- accroître l'efficacité énergétique des véhicules et réduire leur masse,
- augmenter la capacité d'attelage des unités en vue d'une plus grande flexibilité opérationnelle.

⁽⁵⁾ JO L 191, du 18 juillet 2008, p.1.

4.2.2 IP2 — Systèmes avancés de gestion du trafic et systèmes de contrôle (Advanced Traffic Management & Control Systems)

4.2.2.1 Historiquement, le marché ferroviaire a recouru à différents systèmes nationaux pour la signalisation des lignes principales. Sur le marché de la signalisation, il existe différentes solutions pour répondre aux besoins des villes (dispositif de contrôle de trains fondé sur les communications, CBTC) et l'entreprise commune S2R examinera les possibilités et les capacités s'agissant d'offrir une interopérabilité, normalisation ou intégration accrues de ces exigences dans l'ERTMS.

4.2.2.2 Les objectifs de haut niveau du programme d'innovation 2 (PI2) sont les suivants:

- développer une nouvelle génération de systèmes de signalisation et de contrôle qui permette une gestion intelligente du trafic au moyen de trains à conduite automatique (sans conducteur), ainsi qu'une augmentation de la capacité et de la fiabilité et une réduction drastique des coûts du cycle de vie pour les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures,
- maintenir la prédominance de l'ERTMS dans son rôle de dispositif applicable aux systèmes de signalisation et de contrôle ferroviaires partout dans le monde au moyen de méthodes professionnelles de spécification qui soient formelles et ouvertes, afin de parvenir à la pleine opérabilité à un coût attrayant,
- étendre les synergies et l'interopérabilité avec les secteurs des chemins de fer urbains et du transport collectif,
- réduire les perturbations du trafic affectant les voyageurs en augmentant la fiabilité opérationnelle et la disponibilité du transport ferroviaire, en utilisant des composants nettement plus fiables ou au moyen d'une architecture de systèmes et sous-systèmes.

4.2.3 IP3 — Infrastructure de haute capacité et économiquement avantageuse (Cost Efficient -High Capacity Infrastructure)

4.2.3.1 Les domaines de recherche sont au nombre de quatre:

- nouveaux branchements et croisements. Amélioration des branchements et croisements actuels et nouveaux concepts pour le changement de direction des trains (mécatronique des branchements et croisements) afin de réduire le bruit, les retards attribués aux défaillances de ces équipements et les coûts de maintenance,
- voies hautement innovantes. Optimisation du réseau ferroviaire dans son intégralité: nouvelle conception de l'ensemble des voies afin d'en optimiser la réponse aux charges du trafic et développement et mise en œuvre de nouvelles technologies,
- maintenance intelligente de l'infrastructure. De nouvelles options pour les registres des actifs ferroviaires, des instruments de mesure et de surveillance à la pointe du progrès, un entretien fondé sur l'utilisation et non sur la condition (ingénierie d'entretien) et une conception en fonction des performances pour l'entretien contribueront à minimiser les coûts, à augmenter la capacité et à réduire le niveau sonore,
- efficacité énergétique. Une intégration novatrice des énergies de récupération, des dispositifs de stockage énergétique en bordure de voie, une utilisation efficace des renouvelables ainsi qu'une interaction intelligente avec le réseau électrique placeront les chemins de fer à l'avant-garde de cette technologie.

4.2.4 IP4 — Dispositifs de technologies de l'information pour un chemin de fer attrayant et fonctionnant sans heurt (Solutions for a Seamless Attractive Railways)

4.2.4.1 Il n'est pas prévu de développer une plate-forme commune mais plutôt un cadre d'interopérabilité où tous les acteurs qui le souhaitent pourront simplement «brancher» leurs avancées et qui sera fondé sur des interfaces ouvertes afin d'éviter de dépendre d'un quelconque système mondial de distribution (SMD). De cette manière, c'est le déplacement qui devient le produit. Les activités de recherche et de développement qui sont en cours dans le secteur ferroviaire doivent être intégrées dans le projet.

4.2.5 IP5 — Technologies pour un transport de marchandise durable et attrayant en Europe (Technologies for Sustainable & Attractive European Freight)

4.2.5.1 Le principal enjeu du programme d'innovation 5 consiste à définir toutes les avancées sur le plan des technologies et des processus qui sont nécessaires pour contribuer à la réalisation d'un des objectifs clés du livre blanc, à savoir: réorienter vers le transport ferroviaire et par voie navigable 30 % du trafic routier d'ici 2030 et 50 % d'ici 2050. Pour des raisons d'acceptation, en particulier du fret ferroviaire, le CESE recommande d'intégrer la recherche sur la protection contre le bruit dans le programme IP5.

4.3 *Systèmes de plates-formes de démonstration (SPD)*

4.3.1 Le CESE constate que l'objectif de l'entreprise commune S2R n'est pas de créer uniquement des prototypes mais également des produits qui soient pleinement opérationnels pour être utilisés dans les systèmes ferroviaires. Les nouvelles technologies et innovations développées dans le cadre du programme d'innovation de l'initiative S2R seront présentées dans des conditions opérationnelles, réelles ou simulées, grâce à des démonstrateurs technologiques intégrés (DTI). Les systèmes de plates-formes de démonstration (SPD) de l'initiative S2R se proposent de développer ces technologies et d'en faire la démonstration, de manière à les mener au degré de maturité requis pour une nouvelle génération de systèmes ferroviaires.

4.3.2 Le lieu où les démonstrateurs technologiques intégrés seront installés n'a pas encore été déterminé étant donné que cette opération se fera vers la fin de l'initiative S2R. En outre, la prise de cette décision reviendra aux futurs membres de l'entreprise commune (membres fondateurs et associés) et à la Commission européenne. L'évolution physique ou virtuelle des systèmes de plates-formes de démonstration dépendra principalement de la définition et des résultats des démonstrateurs technologiques intégrés.

4.4 *Brevets*

4.4.1 Eu égard au système de financements multiples et composites mis en place et au volume important de ressources communautaires engagé, le Comité estime qu'il conviendrait de définir avec précision l'utilisation et l'attribution des produits finaux de la recherche qui seront initiés par Shift2Rail. A cet effet la question de la propriété intellectuelle et des brevets est centrale. Leur contenu, leur mode de fonctionnement doivent faire l'objet d'un article figurant dans le corps même du règlement. Cette absence, et les risques qu'elle engendrerait, avait déjà été relevée par le CESE dans les avis qu'il avait adoptés concernant les entreprises communes «Médicaments innovants», «Clean Sky», «ENIAC» ou bien encore «Piles à combustibles». Dans la présente ITC cette insuffisance risque de se révéler encore plus sensible dans la mesure où le produit fini de la recherche intéressera des entreprises directement en concurrence sur le marché (cf. article 3.10 du présent avis).

4.4.2 En tout état de cause le Comité fait valoir qu'il convient de veiller à ce que les inventions financées par des fonds publics servent l'intérêt public. À cet effet, il conviendrait, notamment, de réfléchir à des mécanismes qui favorisent un retour sur investissement du financement communautaire et de s'assurer que l'industrialisation des fruits de la recherche de l'entreprise commune soit réalisée sur le territoire de l'Union européenne.

4.5 *Établissement des normes d'interopérabilité*

4.5.1 Les statuts de l'entreprise commune S2R (annexe 1, paragraphe 2 h) prévoient de «regrouper les exigences des utilisateurs et définir des normes d'interopérabilité afin d'orienter les investissements dans la recherche et l'innovation vers des solutions opérationnelles et commercialisables», ce que confirme l'exposé des motifs de la proposition de règlement (voir exposé des motifs paragraphe 3.3, p. 8).

4.5.2 Il y a lieu de rejeter ce principe pour les raisons suivantes:

- l'élaboration de normes ne peut pas être confiée à des entités qui sont constituées sous la forme d'entreprises dans le cadre d'un partenariat public-privé et présentent un cercle de participants extrêmement limité. S'agissant des spécifications ou normes techniques, l'impératif est, au minimum, de les établir en collaboration avec tous les groupes intéressés et en obtenant leur consentement ou approbation générale. Les statuts de l'entreprise commune S2R contreviennent radicalement à ces exigences,
- la directive en vigueur en matière d'interopérabilité (2008/57/CE) établit déjà au niveau de l'UE un cadre juridique qui régit l'établissement de spécifications techniques (STI). Les projets relatifs aux STI sont élaborés par l'Agence ferroviaire européenne sur la base d'une vérification des sous-systèmes en collaboration avec les associations et les partenaires sociaux,
- l'Agence ferroviaire européenne n'a qu'un rôle d'observateur (article 11 de l'annexe). Dans certains cas, elle intervient certes à des fins de coordination mais dans la réalité, ce sont la Commission et les huit entreprises, en qualité de membres fondateurs, qui sont les seuls à décider. On ne voit pas de raison qui justifierait d'introduire ainsi une duplication des compétences institutionnelles au niveau de l'UE.

4.5.3 En conséquence, l'élaboration de spécifications techniques en matière d'interopérabilité ne peut relever que de l'Agence ferroviaire européenne.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la participation de l'Union européenne à l'augmentation de capital du Fonds européen d'investissement

COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD)

(2014/C 226/11)

Rapporteur général: **Michael SMYTH**

Le 18 février et le 24 février 2014, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 173, alinéa 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la participation de l'Union européenne à l'augmentation de capital du Fonds européen d'investissement»

COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD).

Le 25 février 2014, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014) de nommer M. SMYTH rapporteur général, et a adopté le présent avis par 133 voix pour, une voix contre et trois abstentions.

1. Introduction

1.1 Le CESE est favorable à l'initiative de recapitaliser le Fonds européen d'investissement (FEI) pour lui permettre d'élargir sa mission de fournisseur de capital-risque aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes à forte croissance.

1.2 La décision d'augmenter le capital souscrit à concurrence maximale de 1,5 milliard d'EUR représente un renforcement considérable du potentiel d'investissement du FEI. Dans le contexte actuel de crise économique et de stagnation de l'économie européenne, il est cependant justifié de se poser la question de savoir si cette augmentation n'est pas trop faible.

1.3 Les enquêtes et données récentes concernant le financement des PME et les prêts bancaires qui leur sont consentis montre que l'accès aux financements (capital-investissement et fonds de roulement) est le problème le plus pressant auquel les PME sont confrontées. La hausse des prêts bancaires aux entreprises a chuté ces trois derniers mois. Le FEI ayant pour mission de se consacrer spécifiquement aux entreprises innovantes et à forte croissance, n'y a-t-il pas lieu de procéder à une recapitalisation encore plus massive de ce Fonds pour augmenter encore sa capacité d'action?

1.4 Le CESE réitère son appel à recapitaliser de manière importante le FEI afin qu'il puisse jouer le rôle qui lui était dévolu à l'origine, à savoir d'être un fonds européen de capital-risque avec la compétence particulière de financer les entreprises naissantes de haute technologie.

1.5 Le CESE préconise de distribuer 20 % du bénéfice net sous forme de dividendes et de les utiliser pour couvrir une partie du coût de l'augmentation de capital. Le Comité soutient les efforts visant à trouver un équilibre entre les résultats financiers et politiques du FEI et à attirer des institutions financières compétentes pour qu'elles contribuent à l'augmentation de capital du Fonds.

2. La proposition

2.1 Le Fonds européen d'investissement remplit deux rôles principaux:

- il fournit du capital-risque, ce qui permet d'améliorer l'approvisionnement en capital-risque des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes à forte croissance;
- il fournit des garanties et d'autres initiatives de partage des risques pour améliorer la capacité de prêt des institutions financières aux PME.

2.2 Le FEI utilise ses ressources propres et gère également plusieurs autres programmes de l'UE, tels qu'Horizon 2020 et COSME. Le FEI espère doubler sa garantie globale et l'exposition de son capital-risque; partant, il est essentiel d'augmenter son capital. Actuellement, le FEI est détenu en majorité par la Banque européenne d'investissement (BEI, à 62,1 %). Les autres actionnaires sont l'Union européenne (30 %) et 24 institutions financières publiques et privées (7,9 %).

2.3 Il est proposé d'augmenter le capital souscrit du Fonds en le faisant passer de 3 milliards d'EUR à 4,5 milliards d'EUR, libéré à hauteur de 20 %. Cette augmentation de capital va accroître la capacité du FEI d'opérer des transactions de rehaussement de crédit et lui permettre de mobiliser entre 11 et 20 milliards d'EUR de prêts aux PME en 2014 et 2015.

3. Observations concernant la proposition

3.1 À première vue, la recapitalisation du FEI est une évolution de toute évidence positive. Les données de la BCE montrent que l'ensemble des prêts consentis aux entreprises ont chuté sur les trois derniers mois consécutifs (c'est-à-dire jusqu'en janvier 2014). L'enquête la plus récente sur les prêts bancaires montre que l'accès aux financements était le problème le plus pressant auquel les PME de la zone euro étaient confrontées, bien que la répartition géographique en soit inégale. Les facteurs essentiels qui influent sur le besoin des PME en financement extérieur sont leurs besoins en fonds de roulement et en investissement fixe. La recapitalisation du FEI abordera en partie ces problèmes, mais l'échelle des besoins est énorme.

3.2 Le CESE est favorable à la recapitalisation du FEI. Il relève qu'en décembre dernier, le Conseil européen a appelé la Commission et la BEI à renforcer le capital du FEI, et il attend de voir quelle suite sera donnée à cette proposition. Le Comité a déjà exprimé, dans des avis antérieurs ⁽¹⁾, ses préoccupations quant au rôle du FEI; il les réitère dans le présent document.

3.3 L'augmentation du capital du FEI contribuera à la réalisation de l'objectif visant à créer des capacités supplémentaires pour les investissements en capitaux en faveur de l'innovation, de la recherche et du développement technologique de toutes les entreprises dans les États membres. Afin d'atteindre cet objectif avec le moins de dépenses budgétaires possible, le CESE préconise de décider, lors de l'assemblée générale du FEI en 2014, de distribuer 20 % du bénéfice net sous forme de dividendes. Le CESE estime qu'il sera avantageux de considérer les dividendes annuels à percevoir de 2014 à 2017 pour la participation de l'Union dans le Fonds comme des recettes affectées externes servant à couvrir une partie du coût de l'augmentation de capital. Le CESE soutient les efforts visant un équilibre entre les résultats financiers et politiques du FEI et encourage la tentative de maintenir intégralement la structure tripartite de celui-ci. À cet égard, il recommande d'attirer comme nouveaux actionnaires institutionnels d'autres institutions partageant les mêmes valeurs.

3.4 Lorsque le FEI a été initialement conçu, en 1993, il a été recommandé qu'il aide les entreprises non seulement par le biais de fonds de garanties et de prêts, mais aussi par la création d'un fonds européen de capital-risque à hauteur maximale de 60 milliards d'EUR. L'objectif était de compenser le déficit de capital-risque privé dont souffrait l'Europe par rapport à l'Amérique du Nord et de réduire la dépendance vis-à-vis de prêts à taux fixe qui pénalisent les entreprises nouvellement créées et les projets en phase de démarrage. Lorsque le FEI a été institué en 1994, son rôle de fournisseur de capital-risque a été quelque peu négligé, et c'est celui de garantie des prêts qui l'a emporté.

3.5 Le CESE estime que le FEI devrait avoir une compétence plus forte en matière de fourniture de capital-risque, comme cela était envisagé à l'origine.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ JO C 143, 22.5.2012, p. 10.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales

COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD),

la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux garanties procédurales accordées aux enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales

COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD),

la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen

COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD)

et la communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions — Des avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales accordées aux personnes soupçonnées ou poursuivies — Renforcer les fondements de l'espace européen de justice pénale

COM(2013) 820 final

(2014/C 226/12)

Rapporteur: **M. Xavier Verboven**

Le 13 et le 22 janvier 2014, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont 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 directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales»

COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD),

la *«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux garanties procédurales accordées aux enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales»*

COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD),

et la *«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen»*

COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD).

Le 27 novembre 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions — Des avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales accordées aux personnes soupçonnées ou poursuivies — Renforcer les fondements de l'espace européen de justice pénale»

COM(2013) 820 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

Le Comité salue et approuve les propositions de directives et les recommandations de la Commission concernant la présomption d'innocence, la protection procédurale offerte aux enfants et aux groupes vulnérables et l'aide juridictionnelle provisoire.

1.1 Il émet toutefois certaines réserves, dans le but de renforcer les fondements et les objectifs de ces propositions.

1.2 Concernant la présomption d'innocence, le CESE souhaite insister sur le fait que personne n'est coupable tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé et que ce droit est inaliénable. Il souligne que la confiance des citoyens dans le système juridique requiert que les juges soient immunisés contre toute forme de pression ou d'influence, de quelque nature qu'elles soient, et notamment médiatique. À cet égard, il importe que les médias, sans préjudice de la garantie constitutionnelle de la liberté de presse, prennent garde à ne pas se substituer aux instances juridictionnelles.

1.3 S'agissant de la protection des enfants dans le cadre des procédures pénales, le Comité souhaite attirer l'attention sur le fait que ces derniers se retrouvent dans une situation très vulnérable lorsqu'on les prive de leur liberté, étant donné les risques que cela comporte pour leur intégrité mentale et physique. À cet égard, il souligne en outre la nécessité de donner la priorité aux initiatives visant à intégrer aussi rapidement que possible dans la vie sociale et civique les enfants qui sont confrontés à une procédure pénale.

1.4 Concernant l'aide juridictionnelle provisoire, le Comité juge positif que les principes de la proposition de directive s'appliquent également aux personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen. En outre, il souscrit à la recommandation qui appelle à déployer les efforts nécessaires pour harmoniser davantage les critères régissant les décisions en matière de droit à l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales. Le Comité fait cependant remarquer que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures pénales ne peut être remise en question à cause des difficultés budgétaires que connaissent certains États membres. Il se demande en outre dans quelle mesure il serait possible de libérer à l'échelon européen les moyens nécessaires pour remédier à cette situation, par exemple sous la forme d'un fonds européen.

1.5 Le Comité observe que les propositions de directives relatives à la présomption d'innocence et à la protection des enfants dans le cadre des procédures pénales ne s'appliquent que dans le cadre d'une procédure pénale. Il estime que le concept de procédure pénale devrait, par analogie avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pouvoir être interprété de manière autonome en droit européen, indépendamment de la qualification des procédures dans les États membres. Afin de garantir au mieux cette possibilité d'interprétation autonome, le Comité recommande de supprimer dans les considérants de ces propositions de directives la mention indiquant que les garanties ne s'appliquent pas aux procédures administratives aboutissant à des sanctions.

1.6 Concernant la procédure par défaut visée à l'article 8 de la directive relative à la présomption d'innocence, le CESE constate que, conformément à cette disposition, une procédure pénale ne peut avoir lieu en l'absence du prévenu que s'il est établi de manière non équivoque que l'intéressé a eu connaissance du procès prévu. Cette disposition pouvant entraîner des difficultés quand le prévenu n'a pas de lieu de résidence connu, le Comité préconise d'autoriser de manière expresse les États membres à prévoir un mode de convocation spécifique pour les personnes ne disposant pas de lieu de résidence connu (par exemple notifier la citation à comparaître au commissariat de police).

2. Résumé des propositions de la Commission

2.1 Le 27 novembre 2013, la Commission européenne a publié un train de nouvelles mesures concernant les garanties procédurales dans le cadre des procédures pénales.

2.2 Ce train de mesures s'inscrit dans le prolongement d'un programme législatif relatif aux garanties procédurales dans le cadre de procédures pénales dont notamment la directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction, la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information et la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat et au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté.

2.3 En introduisant des garanties procédurales minimales dans les procédures pénales, ce programme législatif vise, d'une part, à garantir aux citoyens de l'UE partout dans l'Union européenne le droit à un procès équitable et, d'autre part, à renforcer la confiance réciproque des États membres dans leurs systèmes judiciaires respectifs afin de favoriser la reconnaissance mutuelle des décisions de justice.

2.4 Le paquet à l'examen contient trois propositions de directive. Elles portent sur la présomption d'innocence, la protection procédurale offerte aux enfants dans le cadre d'une procédure pénale et le droit à l'aide juridictionnelle provisoire.

2.4.1 Concernant la proposition de directive relative à la présomption d'innocence

2.4.1.1 Considérer, dans le cadre d'une procédure pénale, les personnes poursuivies ou les prévenus comme innocents tant qu'il n'a pas été déclaré en justice que leur culpabilité est prouvée constitue l'un des principes les plus importants de la procédure pénale et le noyau dur du droit à un procès équitable. La teneur du principe de la présomption d'innocence a été développée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

2.4.1.2 L'objectif de la proposition de directive est de reprendre dans une directive certains aspects du principe de présomption d'innocence ainsi développé, de manière à garantir dans la mesure du possible l'application effective de cette présomption d'innocence au sein de l'Union européenne.

2.4.1.3 Les aspects de la présomption d'innocence réglementés par cette directive sont les suivants: (1) l'interdiction pour les organismes publics de faire référence, dans des déclarations publiques et des décisions officielles, à un prévenu non encore condamné comme s'il l'avait déjà été; (2) le fait que la charge de la preuve de culpabilité incombe à l'instance poursuivante et, qu'en cas de doute, l'accusé doit bénéficier d'un non-lieu; (3) le droit de ne pas témoigner contre soi-même et de ne pas coopérer; (4) le droit de garder le silence; (5) le droit pour le prévenu d'assister à son procès.

2.4.2 Concernant la proposition de directive relative aux garanties procédurales accordées aux enfants dans le cadre de procédures pénales

2.4.2.1 La directive 2010/64/UE a été adoptée afin de garantir le droit à un procès équitable à toute personne ne parlant pas ou ne comprenant pas la langue de la procédure. D'autres barrières que celle de la langue peuvent également être responsables du fait qu'un prévenu ne soit pas capable de suivre ou de prendre part comme il se doit à la procédure pénale, comme par exemple le jeune âge ou le handicap mental de l'intéressé.

2.4.2.2 La Commission européenne a élaboré une proposition de directive afin d'assurer le droit pour les enfants de bénéficier d'un procès pénal équitable. La directive entend sauvegarder le droit à un procès équitable en garantissant: (1) le droit de l'enfant et du titulaire de la responsabilité parentale d'obtenir des informations concernant les droits supplémentaires que les enfants peuvent tirer de ladite directive ou de sa transposition dans le droit national, (2) l'assistance renforcée d'un avocat, (3) le droit à une évaluation personnalisée, (4) le droit de demander à être examiné par un médecin lors de la privation de liberté, (5) l'obligation de procéder à l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires d'enfants, (6) le fait que la privation de liberté ne constitue qu'une mesure de dernier ressort, (7) un traitement particulier en cas de privation de liberté, (8) le droit au traitement en temps utile et diligent de leur affaire, (9) le droit d'être jugé à huis clos, (10) le droit de l'enfant et du titulaire de la responsabilité parentale d'être présents au procès pénal, (11) le droit à l'aide juridictionnelle.

2.4.2.3 Des garanties similaires sont prévues pour les adultes en situation de vulnérabilité. Cependant, compte tenu de la difficulté de définir précisément ce qu'on entend par «adulte en situation de vulnérabilité», la Commission a préféré ne pas reprendre ces garanties dans une directive mais plutôt dans une recommandation.

2.4.3 Concernant la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle provisoire

2.4.3.1 La directive 2013/48/UE consacre le droit à l'assistance d'un avocat. Pour que ce droit puisse être exercé par tout un chacun, l'assistance juridique doit être fournie à toute personne ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour s'offrir les services d'un avocat.

2.4.3.2 S'agissant des critères d'accès à l'assistance juridique et des garanties de qualité et d'efficacité de celle-ci, la Commission propose une recommandation. Le choix d'une simple recommandation se justifie par les coûts que cette mesure pourrait entraîner pour les États membres et par le principe connexe de proportionnalité de l'action de l'Union.

2.4.3.3 Pour veiller à ce que l'assistance d'un avocat soit bien garantie dans les cas où elle est la plus nécessaire, la Commission propose par contre une directive relative à l'aide juridictionnelle provisoire. La proposition de directive prévoit notamment l'obligation pour les États membres de fournir une aide juridictionnelle directement — c'est-à-dire sans attendre que les instances compétentes dans l'État membre concerné aient arrêté une décision finale concernant l'octroi (ou le refus) de l'aide juridique — dans les deux cas suivants: (1) quand des personnes sont privées de liberté, (2) dans les cas de personnes qui font l'objet d'un mandat d'arrêt européen et sont privées de liberté dans l'État membre d'émission.

3. Remarques

3.1 Le Comité se félicite des propositions de la Commission européenne et y souscrit. Elles sont jugées clairement positives.

3.2 Il n'en reste pas moins que les textes proposés suscitent certaines objections, exposées ci-après. Elles concernent, d'une part, des réserves d'ordre plutôt général et, de l'autre, des préoccupations de nature plus technique et juridique. Ces objections ne remettent pas en cause le fait que le Comité souscrive aux fondements et aux objectifs de ces propositions, mais visent à les renforcer.

3.3 Observations générales

3.3.1 Concernant la présomption d'innocence

3.3.1.1 Le Comité soutient pleinement le renforcement de la présomption d'innocence tel que prévu dans la proposition de directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence.

3.3.1.2 Le CESE souhaite à cet égard insister sur le fait que personne n'est coupable tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé et que ce droit est inaliénable. Il souligne que la confiance des citoyens dans le système juridique requiert que les juges soient immunisés contre toute forme de pression ou d'influence, de quelque nature qu'elles soient, et notamment médiatique. À cet égard, il importe que les médias, sans préjudice de la garantie constitutionnelle de la liberté de presse, prennent garde à ne pas se substituer aux instances juridictionnelles.

3.3.2 Concernant les protections procédurales offertes aux enfants et aux personnes vulnérables

3.3.2.1 Le Comité soutient également entièrement le renforcement des droits des personnes vulnérables dans les procédures pénales, et particulièrement ceux des enfants, comme le prévoient la proposition de directive relative aux garanties fondamentales accordées aux enfants et la recommandation proposée, qui veille à ce que les personnes vulnérables soient reconnues en tant que telles et qu'il soit tenu compte de leurs besoins.

3.3.2.2 Les enfants qui, souvent à cause de leur contexte social ou de leur entourage, tombent dans la criminalité se retrouvent dans une situation très vulnérable lorsqu'on les prive de leur liberté, étant donné les risques inhérents pour leur développement physique, mental et social.

3.3.2.3 Le Comité souligne en outre la nécessité de donner la priorité aux initiatives visant à intégrer aussi rapidement que possible dans la vie sociale et civique les enfants qui sont confrontés à une procédure pénale.

3.3.2.4 En application de la disposition prévoyant que le droit des enfants à l'assistance obligatoire d'un avocat s'applique également aux procédures pénales susceptibles d'aboutir au classement définitif de l'affaire, le Comité considérerait utile de préciser que ce droit s'applique aussi dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites.

3.3.3 Concernant l'aide juridictionnelle provisoire

3.3.3.1 Le Comité souscrit aux principes qui figurent dans la proposition de directive et selon lesquels l'aide juridictionnelle est garantie quand l'accès à un avocat est le plus nécessaire; «l'aide juridictionnelle provisoire».

3.3.3.2 Le CESE juge positif que ces principes s'appliquent également aux personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen. Enfin, il souscrit à la recommandation qui appelle à déployer les efforts nécessaires pour harmoniser davantage les critères régissant les décisions en matière de droit à l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales.

3.3.3.3 Le Comité fait cependant remarquer que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures pénales ne peut être remise en question à cause des difficultés budgétaires que connaissent certains États membres. Il se demande en outre dans quelle mesure il serait possible de libérer à l'échelon européen les moyens nécessaires à cette fin, par exemple sous la forme d'un fonds européen.

3.4 Réserves juridiques et techniques

3.4.1 Concernant le champ d'application des propositions de directives relatives à la présomption d'innocence et à la protection des enfants dans le cadre des procédures pénales.

3.4.2 Tant dans la proposition de directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence que dans celle relative aux garanties procédurales accordées aux enfants dans le cadre des procédures pénales, il est spécifié dans la définition du champ d'application que cette protection ne vaut naturellement que dans le cadre d'une procédure pénale.

3.4.3 Le texte de la proposition ne précise pas ce que l'on entend exactement par «procédure pénale». L'on peut donc se demander si seules les procédures qualifiées de «procédures pénales» dans les États membres sont visées ou si ce concept tel qu'il est utilisé dans les propositions de directives est plus large et peut, par exemple, également couvrir les procédures administratives qui aboutissent à des sanctions.

3.4.4 Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, la nature pénale ou non d'une procédure est déterminée à l'aune des «critères Engel», à savoir: (1) la qualification en tant que telle dans le droit national, (2) la nature de l'infraction et (3) la nature et la gravité de la sanction. Ainsi, dans le cadre de l'application du droit à un procès équitable, la Convention européenne des droits de l'homme considère de nombreuses procédures administratives comme des procédures pénales. Cette jurisprudence vise à éviter que les États puissent s'affranchir des obligations liées aux garanties fondamentales offertes par la Convention en jouant simplement sur la qualification donnée à une procédure.

3.4.5 Il convient donc au moins de laisser à la Cour de Justice la latitude nécessaire pour fournir une interprétation de la notion de «procédure pénale» indépendante des qualifications dans les législations nationales. Dans le cas contraire, il existe un risque réel de voir les garanties consacrées dans les directives manquer leur objectif.

3.4.6 Toutefois, le sixième «considérant» de la proposition de directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence prévoit très explicitement que la directive ne s'applique qu'aux procédures pénales et que les procédures administratives aboutissant à des sanctions ne relèvent pas du champ de cette directive.

3.4.7 Ce considérant rend difficile l'interprétation large de la notion de «procédure pénale» préconisée et jugée nécessaire par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de la réalisation des mêmes droits et principes que ceux qui font l'objet des directives à l'examen. Le Comité estime donc qu'il conviendrait de supprimer ce considérant.

3.4.8 Concernant la procédure par défaut visée à l'article 8 de la directive relative à la présomption d'innocence

3.4.9 L'article 8 stipule que les États membres ne peuvent prévoir la possibilité pour le juge pénal de rendre un jugement en l'absence du prévenu qu'à la condition que ce dernier ait été cité à temps et à personne et ait ainsi été informé de la date et du lieu fixés pour le procès, ou ait été informé officiellement et effectivement par d'autres moyens de la date et du lieu fixés pour ce procès, de telle sorte qu'**il a été établi de manière non équivoque** que l'intéressé a eu connaissance du procès prévu.

3.4.10 L'article 8 ne prévoit aucunement de laisser la procédure se poursuivre (par défaut) quand l'intéressé n'a pas de lieu de résidence connu et ne peut donc être invité à comparaître. L'on pourrait envisager dans ce cas de figure de notifier la convocation (citation) au commissariat de police.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique

COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE

(2014/C 226/13)

Le 12 février 2014, le Conseil a décidé, conformément aux articles 31 et 32 du traité Euratom, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique

COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE.

Étant donné qu'il s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans son avis CES-6207-2013_00_00_TRA_AC adopté le 16 octobre 2013 (*), le Comité, lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), a décidé, par 127 voix pour, 7 voix contre et 13 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

(*) Avis du CESE NAT/621 sur le projet de proposition de règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique JO 2014/C 67/39, page 183 du 6 mars 2014.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification des directives 89/608/CEE, 90/425/CEE et 91/496/CEE en ce qui concerne les références à la législation zootechnique

COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD

(2014/C 226/14)

Le 25 février 2014 et le 19 mars 2014, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 42 et 43(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification des directives 89/608/CEE, 90/425/CEE et 91/496/CEE en ce qui concerne les références à la législation zootechnique

COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD.

Étant donné qu'il s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans ses avis CES4014-2013_00_00_TRA_AC, adopté le 16 octobre 2013 (*) et CES 1331/88, adopté le 14 décembre 1988 (**), le Comité, lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014) a décidé, par 139 voix pour, 3 voix contre et 17 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

(*) Avis du CESE NAT/611 sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels) et la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil, JO C n° 67/34/2014 du 6.3.2014, p. 166.

(**) Avis du CES AGR/326 sur la Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux contrôles vétérinaires dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, la Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif au renforcement du contrôle de l'application des règles vétérinaires, et la Proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1468/81 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières ou agricoles JO C 56 du 6.3.1989, p.20.

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables aux échanges et aux importations dans l'Union d'animaux reproducteurs et de leurs produits germinaux

COM(2014) 5 final — 2014/0032 COD

(2014/C 226/15)

Le 25 février 2014 et le 19 mars 2014, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 42 et 43(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables aux échanges et aux importations dans l'Union d'animaux reproducteurs et de leurs produits germinaux

COM(2014) 5 final — 2014/0032 COD

Étant donné qu'il s'est déjà prononcé sur le contenu de la proposition en objet dans ses avis CES4014-2013_00_00_AC, adopté le 16 octobre 2013 (*) et CES 1334/88, adopté le 14 décembre 1988 (**), le Comité, lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014) a décidé, par 135 voix pour, 3 voix contre et 17 abstentions, de ne pas procéder à l'élaboration d'un nouvel avis en la matière, mais de se référer à la position qu'il a soutenue dans les documents susmentionnés.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

(*) Avis du CESE NAT/611 sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels) et la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil, JO 2014/ C 67/34 du 6.3.2014, p. 166.

(**) Avis du CES AGR/337 sur la Proposition de règlement du Conseil (CEE) relatif aux conditions zootechniques et généalogiques régissant la commercialisation d'animaux de race, JO 89/C 56/10 du 6 mars 1989, p. 25.

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



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR